

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA**  
**CAMPUS DE CACOAL**  
**Departamento do Curso de Direito**

**A REFORMA AGRÁRIA PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À  
TERRA**

**GILBERTO ALVES DOS SANTOS**

**Cacoal/RO**  
**2007**

**GILBERTO ALVES DOS SANTOS**

**A REFORMA AGRÁRIA PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À  
TERRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Fundação Universidade Federal de Rondônia –  
*campus* Cacoal, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito sob  
orientação da Professora Ms. Isabela Esteves  
Cury Coutinho.

Cacoal/RO  
2007

---

SANTOS, Gilberto Alves dos.  
A Reforma Agrária para Democratização do Acesso à Terra.  
Gilberto Alves dos Santos --- 2007.  
VII, 98 f, enc.; 30 cm.

Monografia – Fundação Universidade Federal de Rondônia – *Campus* Cacoal, 2007.

Bibliografia: fl. 80- 83

I – Título

---

## **PARACER DE ADMISSIBILIDADE**

O Acadêmico **GILBERTO ALVES DOS SANTOS** desenvolveu o trabalho de conclusão de curso, cujo tema é **A REFORMA AGRARIA PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA**, observando os critérios estabelecidos no Regulamento de Trabalho de Conclusão de Curso da Universidade Federal de Rondônia – *Campus* de Cacoal, bem como obedeceu ao projeto de monografia apresentado ao Departamento do Curso de Direito.

O acompanhamento foi efetivo, tendo o desenvolvimento do trabalho obedecido os prazos fixados pelo Departamento de Direito.

Assim, o Acadêmico está apto para a apresentação expositiva de sua monografia perante a banca examinadora.

Cacoal/RO, 06 de Agosto de 2007.

Isabela Esteves Cury Coutinho  
Professora MS. Orientadora

GILBERTO ALVES DOS SANTOS

**A REFORMA AGRÁRIA PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA**

AVALIADORES

---

Prof<sup>a</sup>. Ms. Isabela Esteves Cury Coutinho  
Presidente da Banca Examinadora

---

Nota

---

Prof. Ms. Gilson T. Miyakava  
Membro da Banca Examinadora

---

Nota

---

Prof<sup>a</sup>.Ms. Claudineia Duarte da Silva Gomes  
Membro da Banca Examinadora

---

Nota

---

Média

Cacoal/RO

2007

Dedico aos trabalhadores rurais que, com sabedoria, trabalham a terra, preservando a vida. Àqueles que lutam bravamente pela efetivação da Reforma Agrária no Brasil.

Agradeço a Deus, pela vida constituir-se numa eterna oportunidade de aprendizado.

A minha Família, em quem sempre encontrei estímulo para realização dos meus ideais.

A Marilane Félix, pelas inúmeras demonstrações de amor e compreensão nos momentos difíceis e pelo auxílio na realização deste trabalho.

Aos Professores do Curso de Direito, que contribuíram para o aprimoramento do meu conhecimento.

Em especial, a Professora Isabela Esteves Cury Coutinho, orientadora, que com dedicação e entusiasmo manteve vivo em mim o fascínio pela disciplina, refletindo no presente trabalho. Pelas valiosas contribuições, paciência e todo apoio concedido.

A todos os colegas de trabalho, que souberam compreender meus momentos de ausência, pelo incentivo e contribuição no desenvolvimento deste trabalho.

*A terra ainda é sinônimo de vida, apesar de tanta matança ter havido em seu nome. É a vida não só porque oferece frutos que matam a fome, mas porque purifica o ar que se respira e a água que se bebe. Fosse Pouco, dá ainda o sentido do viver humano, sua referência, sua história, sua utopia e seu sonho.*

Carlos Frederico Máres de Souza Filho



## RESUMO

SANTOS, Gilberto Alves dos. A Reforma Agrária para Democratização do Acesso à Terra, 98 folhas, Monografia. Fundação Universidade Federal de Rondônia – *Campus de Cacoal*, 2007.

O Brasil possui um dos maiores índices de concentração da propriedade rural. A concentração da terra associada à modernização da agricultura agravou as contradições sociais no meio rural, com o aumento da pobreza e da exclusão social, ocasionando o êxodo rural. A falta de políticas públicas eficazes voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e a transferência de recursos públicos ao latifúndio, leva os trabalhadores rurais sem terra a intensificar, por meio dos movimentos sociais, o debate sobre a necessidade de uma verdadeira e ampla reforma agrária capaz de romper com essa estrutura agrária arcaica. Por outro lado, a elite latifundiária detentora do poder político e econômico, utilizando-se do aparato estatal e da violência, reprime a luta dos trabalhadores rurais, intensificando os conflitos agrários que na maioria das vezes, resultam no massacre de trabalhadores. O tratamento jurídico dispensado às questões agrárias centrados na concepção absolutista e individualista do direito de propriedade, vem se mostrando ultrapassado face à gravidade dos conflitos coletivos pela posse da terra. A propriedade rural deve cumprir sua função social, sem a qual não merece proteção jurídica, portanto, suscetível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conforme os ditames constitucionais. Apesar da reforma agrária ser tida, tanto pelo Estado, quanto pela sociedade, como imperativo para o desenvolvimento e para a consolidação da democracia, a realidade mostra que sua efetivação é um grande desafio. Além de mudanças no âmbito jurídico, é preciso repensar a forma como está sendo executada a Política de Reforma Agrária, para que a mesma possa ser mais efetiva no combate à pobreza e contribuir de fato para a construção da cidadania no meio rural.

**Palavras chaves:** concentração fundiária, função social, reforma agrária, sem-terra.

## **ABSTRACT**

SANTOS, Gilberto Alves dos. The Agrarian Reformation for democratization of the land access. Pages 98. Monograph - Foundation Federal University of Rondônia. 2007.

Brazil has one of the biggest indices of rural property concentration. The concentration of the land is associated with the modernization of the agriculture, which has deepened the social contradictions in the rural community, with the rise of the poverty and social exclusion, provoking the rural exodus. The lack of effective public policies concerned to the development of the familiar agriculture and the transference of public resources to the big rural properties leads the rural landless workers to intensify, through social movements, the debate about the need of a true and wide agrarian reform able to break this archaic agrarian structure. On the other hand, the agrarian upper class, that owns the economic and political power, using state apparatus and violence, overcomes the struggle of the rural workers, intensifying the agrarian conflicts that most times result in a massacre of workers. The juridical treatment given to agrarian matters based on the absolutist and individualist conception of the right to the property has proved itself old-fashioned in relation to the seriousness of the collective conflicts for the possession of the land. The rural property must have social function, not deserving juridical protection without it, therefore, susceptible of expropriation for social interests with the purpose of agrarian reform, according to the constitutional principles. Despite the agrarian reform is understood, even by the State, or by the society, as an urge to the development and to the consolidation of the democracy, the reality bears that its effectiveness is a great challenge.

**Key-words:** land concentration, social function, agrarian reform, landless.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. HISTÓRICO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
2.1 DAS SESMARIAS .....	13
2.2 REGIME DA POSSE .....	15
2.3 LEI DE TERRAS DE 1850 .....	17
2.4 A REPÚBLICA DO LATIFÚNDIO .....	21
2.5 AS INFLUÊNCIAS DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 E DO ESTATUTO NA TERRA .....	25
<b>3. A LUTA PELA TERRA .....</b>	<b>29</b>
3.1 MOVIMENTO SOCIAL AGRÁRIO: DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS .....	29
3.2 A CRIAÇÃO E A NATUREZA DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA .....	35
3.3 POR QUE SURGEM OS MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS? .....	41
3.4 O SENTIDO E A DIMENSÃO DA ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS .....	42
<b>4. A PROPRIEDADE RURAL E A FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>45</b>
4.1 FUNDAMENTOS .....	45
4.2 REQUISITOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL .....	49
4.3 FISCALIZAÇÃO DOS REQUISITOS .....	54
4.4 DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL .....	55
<b>5. REFORMA AGRÁRIA PARA DEMOCRATIZAR O ACESSO À TERRA.....</b>	<b>62</b>
5.1 A ESTRUTURA FUNDIÁRIA CONCENTRADA.....	62
5.2 REFLEXOS DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA .....	66
5.3 ENTRAVES À REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA .....	70
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>80</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>84</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A estrutura fundiária brasileira é uma herança histórica. Guarda raízes no processo de colonização do Brasil, sobretudo na implantação do regime das sesmarias que dividiu o território brasileiro em latifúndios que foram entregues às famílias que tinham condições de explorá-los.

O instituto das sesmarias influenciou negativamente na formação agrária e no povoamento do território brasileiro, além de gerar vícios no sistema fundiário: formação de extensas propriedades monoculturas de produtos para exportação, em detrimento da economia nacional.

A instituição da Lei de Terras de 1850, ao invés de proporcionar uma justa organização da propriedade da terra, reforçou ainda mais o poder do latifúndio, ao limitar o acesso a terra pela compra e venda. O modelo concentrador da propriedade da terra permanece inabalável no regime republicano e é fortalecido pela concepção absolutista da propriedade assimilada pelo Código Civil de 1916.

Enquanto o latifúndio aumenta seu poder com o apoio do Estado, o agravamento da expropriação dos agricultores e da exclusão social no meio rural leva a intensificação da luta pela terra, agora de modo mais uniforme. O debate sobre a necessidade de uma verdadeira reforma agrária é inserido na agenda política pelos movimentos sociais. No entanto, o Estatuto da Terra instituído em 1964, serviu para aplacar os ânimos e desmobilizar os movimentos sociais de luta pela terra.

Ao invés de efetivar a democratização da terra como a realidade reclama, houve a modernização da agricultura. A partir do “casamento” da oligarquia rural com o capital, as ações desencadeadas pelo Estado, não passaram de medidas pontuais, com vistas de esvaziar os conflitos agrários, ou como políticas compensatórias, sob a alegação de que é desnecessária a reforma agrária.

Por outro lado, na tentativa de contrapor o modelo instituído, novos movimentos sociais rurais surgem e redimensionam a luta pela terra no Brasil. Porém, desse embate resultam verdadeiros massacres de trabalhadores e mais uma vez a inoperância do Estado faz a violência generalizar-se no meio rural brasileiro.

A constituição Federal de 1988, concebida no momento da reabertura democrática contempla os anseios sociais, dentre eles o Direito pela reforma agrária, materializado pela exigência do cumprimento da função social da propriedade rural. A constitucionalização deste princípio, de fato, trouxe significativas mudanças no conceito do direito de propriedade, submetendo-a ao interesse social e não somente ao individual. Por essa concepção o direito de propriedade só existe se cumprir a função social e por isso merecedora da proteção jurídica. Porém, é de se verificar o alcance deste e outros avanços na legislação pátria, diante dos obstáculos colocados pelo poder latifundiário.

Esta reflexão sócio-jurídica acerca da evolução da ocupação territorial brasileira e sua repercussão na estrutura agrária contemporânea demonstram a necessidade da realização da reforma agrária – única maneira de garantir a paz, justiça e cidadania para mais de 3,5 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem-terra.

## 2. HISTÓRICO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL

### 2.1 DAS SESMARIAS

A estrutura fundiária brasileira é uma herança histórica, fruto de 500 anos de apropriação privada da terra, em detrimento do interesse social. Guarda raízes no processo de ocupação do Brasil, sobretudo na implantação do regime de Sesmarias que dividiu o território brasileiro entre as famílias de confiança do monarca de Portugal.

Transplantado da metrópole para a colônia, o regime das sesmarias, consistia na doação gratuita de terras em abundância a quem possuísse as condições<sup>1</sup> de cultivá-las e está intimamente ligada à produção do açúcar em grandes propriedades escravistas. O sistema sesmarial, na sua concepção original adotado em Portugal para solucionar uma crise de abastecimento, tinha uma preocupação acentuada com a utilização produtiva da terra, expressa na cláusula de condicionalidade da doação, atrelada ao cultivo da terra.

Todavia o regime sesmeiro é introduzido no Brasil sem levar em consideração as peculiaridades da nova terra. O ponto, comum entre Portugal e o Brasil, na questão agrária,

---

<sup>1</sup> *Os beneficiários da concessão de terras foram os amigos do Rei - os nobres - cuja classe estava arruinada economicamente face à desagregação do feudalismo mas que iriam reviver aqui os tempos áureos do feudalismo clássico, reintegrar-se no domínio absoluto de latifúndios intermináveis como nunca houvera, com vassalos e servos a produzirem, com suas mãos e seus próprios instrumentos de trabalho, tudo o que ao senhor proporcionasse riqueza e poderio. Como os fidalgos estavam arrasados financeiramente, a colonização foi financiada não só pela Coroa Portuguesa como também por banqueiros portugueses e estrangeiros. Ao lado dos nobres decaídos, a Metrópole concedeu terras à classe emergente formada pelos plebeus enriquecidos pela mercância e usura – os novos-ricos. Assim, os beneficiários das concessões sesmariais foram os **homens de qualidade** e os **homens de posses**.*

são as terras inaproveitadas. No Brasil um extenso território está entregue a cobiça dos conquistadores. Assim, a política de distribuição de terras tem em vista metas diversas, uma vez que em Portugal é urgente a solução da escassez de alimentos. Já no Brasil, é necessário povoar o extenso território, a fim de defendê-lo e preservá-lo da cobiça dos estrangeiros.

Diferentemente de Portugal, que na distribuição de terras, prevaleceu a pequena e média propriedade, no Brasil imperou a grande propriedade, dada a quem tinha condições de fazê-la produzir e não a quem dela precisava.

Além das áreas efetivamente ocupadas com cultivos, grandes extensões de terras eram apropriadas para explorações futuras. Este hábito decorria devido ao caráter predatório que se praticava na colônia, que esgotava rapidamente o solo e só era possível graças à incapacidade da metrópole de exercer o controle.

Preconizava a Carta Régia que cada sesmeiro tinha direito a uma sesmaria, ou seja, a quatro léguas de comprimento de terras por uma de largura. Porém, a lei não era respeitada. Muitos acumulavam várias sesmarias, em nome próprio, da mulher e filhos, ainda que menores de idade. Sob pena de perder as terras, os proprietários deviam explorá-las.

Contrariando a lei, os sesmeiros, passam a parcelar suas terras confiando o cultivo a lavradores que não tinham condições de adquirir terra em seu próprio nome. Ao lado da monocultura, os proprietários permitiam que os posseiros cultivassem produtos para subsistência, isso nas horas vagas.

Nenhum dos mecanismos colocados em vigor pelas autoridades coloniais foram eficazes o bastante para reverter esse processo. Na verdade, o aumento das exigências que cercavam a concessão das sesmarias, só serviram para indispor os colonos com a administração colonial, que promoveu uma política agrária injusta, motivando assim o surgimento de duas classes sociais que se agriam mutuamente, a dos proprietários de latifúndios e a dos simples posseiros.

Com base no estudo das Sesmarias, verifica-se que a propriedade agrária Feudal do Brasil – Colônia tinha na terra o principal e mais importante meio de produção. Nesse sentido

Alberto Passos Guimarães afirma que “até hoje se encontra arraigado em nosso modo de produção as características Feudo-Coloniais”<sup>2</sup>.

Por sua vez, Benedito Ferreira Marques afirma:

*As Sesmarias não adequavam ao Brasil, pelo menos com sentido que tinha em Portugal. Aqui as terras eram virgens, enquanto lá já haviam sido aproveitadas e lavradas. Outro aspecto diferenciador residia na natureza jurídica do regime sesmarial. Naquele País era considerado um verdadeiro confisco, enquanto no Brasil, guardava similitude com o instituto da enfiteuse*<sup>3</sup>.

Não resta dúvida de que o instituto das Semarias influenciou negativamente na formação agrária e no povoamento do território brasileiro, além de gerar vícios no sistema fundiário, que persistem até os dias atuais. Nesse aspecto, o Presidente do INCRA- Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária, Rolf Hackbart, em seu depoimento a CPMI da terra - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito declarou: “Ao instituir o regime das Sesmarias, garantindo a cessão de grandes glebas aos amigos do rei, o colonizador Português deu origem ao latifúndio no Brasil”<sup>4</sup>.

Da política agrária do período sesmarial resultaram: a formação de extensas propriedades, monoculturas de produtos de exportação; adoção de um modelo de agricultura predatório e o fortalecimento do poder político-econômico do proprietário, pela concentração da propriedade da terra. A terra passava a representar cada vez mais o símbolo do bem privado, fonte de poder econômico, social e político a um número reduzido de pessoas.

## 2.2. REGIME DA POSSE

Ao suspender em 1822 o regime sesmarial, o Rei D. Pedro I, instituiu o regime de posse, o qual consistiu no apossamento de terras destinadas à exploração agrícola e à pecuária. Diferente do que ocorria nas Sesmarias, o posseiro, para poder legalizar as terras, recebidas, devia antes cultivá-las, ou seja, enquanto o sesmeiro recebia o título para depois explorar, o posseiro beneficia a terra para depois receber o título e tê-la como sua.

---

<sup>2</sup> *Quatro Séculos de Latifúndio*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p. 38.

<sup>3</sup> MARQUES, Benedito Ferreira. *Curso de Direito Agrário Brasileiro*. Goiânia: Editora AB, 2005. p. 29.

<sup>4</sup> Senado Federal. *Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Brasília. Senado Federal, 2006. p. 240.



A situação fundiária no regime de posse é descrito da seguinte forma por Carmela Panini:

*a) Sesmarias concedidas e regularizadas, ou seja, demarcadas e cultivadas. O proprietário detém o domínio dessas terras, pois a situação delas está em acordo com as determinações legais; b) Sesmarias concedidas e mantidas sem o cumprimento dos preceitos da lei, por isso os beneficiários não detêm o domínio, mas somente a posse; c) Glebas ocupadas por simples posseiros, sem qualquer título, configurando apenas uma situação de fato; d) Terra sem ocupação, não concedidas ou já revertidas ao poder público em consequência do não atendimento das exigências legais. Reversão essa meramente retórica. São as terras devolutas do império<sup>5</sup>.*

Nesse período acentua-se a divisão das classes, de um lado os pequenos posseiros, aos quais são destinadas as terras menos férteis e de difícil localização geográfica e dos latifundiários, que detinham o poder econômico e determinavam as regras. O Estado se limita a consolidar o latifúndio das Sesmarias, o que agrava o problema agrário já existente, acirrando as disputas pela terra, uma vez que um enorme contingente de camponeses sem direito de cultivar terra se rebela contra a opressão. Desta forma, em 1835, no Pará, um grupo denominado de cabanos, entra no palácio do Governo e toma o poder. Entretanto, sem condições de governar, entregam o poder aos aliados, que por sua vez, são latifundiários.

Ao perceber que não estavam sendo representados e que a estrutura fundiária defeituosa persistia, os Cabanos reagem tomando novamente o poder. O exército enviado por D. Pedro I extermina os colonos que viviam no entorno da cidade de Belém, mas os do interior se organizam e tomam pela teceria vez o governo.

As rebeliões desencadeadas pelos camponeses suprimem os detentores do poder, mas não são capazes de transformar a estrutura agrária.

---

<sup>5</sup> PANINI, Carmela. **Reforma Agrária Dentro e Fora da Lei: 500 anos de História Inacabada**. São Paulo: Edições Paulinas, 1990. p.27.

### 2.3. LEI DE TERRAS DE 1850

Após vinte e oito anos sem qualquer legislação, na tentativa de retomar o domínio sobre as terras devolutas, em meados do século XIX, o Estado elaborou a primeira legislação agrária, que ficou conhecida como a Lei de Terras de 1850 (Lei nº. 601/1850, considerada um marco histórico no contexto legislativo agrário brasileiro)<sup>6</sup>. Esta lei foi criada com a finalidade de estabelecer os princípios da política de intervenção governamental no processo de apropriação territorial e tinha como objetivos:

*a) proibir as investiduras de qualquer súdito ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, e excetuando-se os casos de compra e venda; b) Outorgar títulos de domínios aos detentores de Sesmarias não confirmadas; c) Outorgar títulos de domínios a portadores de qualquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma vigente, uma vez comprovada o cumprimento das obrigações assumidas; e d) Assegurar a aquisição da domínio de terras devolutas através da legitimação de posse desde que mansa e pacífica, anterior e até a vigência da Lei<sup>7</sup>.*

Contudo, a Lei de 1850 não atingiu um dos seus objetivos básicos, a demarcação das terras devolutas, ou como afirmam alguns, a discriminação das terras públicas e privadas. Isto ocorreu por dois motivos principais, como se infere na lição da professora Lúcia Maria Osório:

*Primeiro porque a regulamentação deixou a cargo dos ocupantes das terras a iniciativa do processo de delimitação e demarcação. Só depois que os particulares tivessem declarado ao Estado, medindo e demarcando as terras que ocupavam e que este deduziria o que lhe restara para promover a colonização. Em segundo lugar, a Lei não foi suficiente clara na proibição da posse. Embora esta constasse no artigo 1º., outros dispositivos levavam a supor que a “Cultura efetiva e a moradia habitual” garantiriam qualquer posseiro, em qualquer época, nas terras ocupadas. A combinação desses dois elementos teve como consequência que a Lei servisse, no período de sua vigência e até bem depois, para regulamentar a posse e não estancá-la.<sup>8</sup>*

Na opinião do professor Benedito Ferreira Marques<sup>9</sup>, o sucesso da Lei de Terras foi relativo, pois apesar da amplitude e virtudes, os resultados não foram satisfatórios, uma vez que não solucionou o problema da má distribuição de terras e aponta dois lados desse

---

<sup>6</sup> MARQUES, Op. cit. p. 31

<sup>7</sup> Idem, Op. cit. p. 32

<sup>8</sup> OSÓRIO, Lúcia Maria. *Terra, Direito e Poder: O Improdutivo na Legislação brasileira*. Disponível em: <http://www.unicamp.br/aba/boletins/b27/04>. Acesso em 23 março. 2007.

<sup>9</sup> MARQUES, Op. cit. p. 33.

problema: a concentração de grandes extensões de terras em poder de poucos, e a grande quantidade de pequenas propriedades, denominadas de minifúndios.

Argumenta ainda, *apud* Raimundo Laranjeira, que as possíveis vazões que levaram a Lei ao fracasso foram:

*A insuficiência de pessoal habilitado, tanto para desempenho do ofício de Juiz Comissário, como para o exercício do emprego de inspetor de medição de terras vagas em 1854, a área assombrosamente, elevada de posses para levantar e de terras devolutas para medir, a dificuldade de penetração do escasso pessoal burocrata em zonas invioladas ainda; a nenhuma procura por terras devolutas, gerando-lhe a desvalorização; tudo conspirou contra a Lei nº. 601/1850, de mecanismo simples. E foi assim que, proclamada a República, e organizada juridicamente em 1891, o problema das terras devolutas era um dos que os Estados Federados brasileiros teriam que enfrentar e resolver, uma vez que na vigência da Lei nº. 601, o Governo imperial ainda não havia solucionado<sup>10</sup>.*

Com um olhar mais criterioso sobre a lei nº. 601, verifica-se que um de seus maiores objetivos, de fato, foi garantir o monopólio dos meios de produção, por meio da propriedade latifundiária.

Corroborando com essa linha de raciocínio, Antônio José de Matos Neto<sup>11</sup>, afirma que era necessária a mão-de-obra para garantir a manutenção da estrutura agrária calcada na grande propriedade e que a Lei de Terras nada mais instituiu, senão os mecanismos jurídicos para isso.

*A Lei de Terras de 1850 e a legislação subsequente codificaram os interesses combinados dos fazendeiros e comerciantes, instituindo as garantias legais e judiciais de continuidade da exploração da força de trabalho, mesmo que o cativeiro entrasse em colapso. Na iminência de transformações nas condições do regime escravista, que poderiam comprometer a sujeição do trabalhador, criavam as condições que garantissem ao menos a sujeição do trabalho. Importava menos a garantia de um monopólio de classe sobre a terra, do que a garantia de uma oferta compulsória de força de trabalho à grande lavoura. De fato, porém, independente das intenções envolvidas, a criação de um instrumental legal e jurídico para efetivar esse monopólio, pondo o peso do Estado do lado do grande fazendeiro, dificultava o acesso à terra aos trabalhadores sem recurso<sup>12</sup>.*

Nesse período aumentava a pressão para abolição da escravatura, pois a mesma já não se mostrava mais viável economicamente para a produção.

<sup>10</sup> .*Ibidem*.

<sup>11</sup> NETO, Antônio José de Matos. *A Questão Agrária no Brasil: Aspectos: Sócio-Jurídicos*. Disponível em: <http://www.aba.com.br/texto/antonioJMNeto/pdf>. Acesso em 23 outubro. 2006.

<sup>12</sup> MARTINS, José de Souza. *O cativeiro da Terra*. São Paulo: Hucitec, 1990. p. 59.

A Inglaterra, expandindo sua indústria para o mundo necessita de homens livres para comprar seus produtos:

*Nossas colônias não têm mais escravos. Por que outras áreas tropicais haverão de ter? Estamos montando negócios na África. Por que continuar com o tráfico negreiro, que tira nossa mãos-de-obra de lá? Além disso, nem a servidão, nem a escravidão cabem no mundo de hoje. Viva o trabalho assalariado! E que os salários sejam gastos na compra de nossas mercadorias*<sup>13</sup>.

Diante da instituição da Lei 601/1850 não podiam ser concedidas Sesmarias. Toda aquisição de terras devolutas, deve doravante, ser feita por meio de contrato de compra e venda. Aqueles que, para alargar suas posses, faziam derrubadas ou queimadas de terras públicas, são despejados sem nenhuma indenização. As posses ou Sesmarias não cultivadas retornam ao Estado.

Ao contrário do que parece a primeira vista, a Lei de Terras, ao invés de proporcionar uma organização mais justa da propriedade da terra no Brasil, reforça ainda mais o latifúndio. Entre outros motivos, pelo fato de que, conforme determina a Lei, as terras públicas só podem ser adquiridas mediante a compra, pagas a vista. O preço exorbitante estabelecido pelo Estado impedia o acesso à terra por parte da população pobre (ex-escravos, pequenos agricultores e os colonos europeus recém-chegados).

Por outro lado, a lei adota para a compra e venda de terra uma escala de quatro valores, variando de acordo com a qualidade e a situação geográfica da área a ser vendida. Isso deu margem aos sérios abusos. “Áreas boas vendidas a preço de ‘banana’, enquanto terras pouco férteis e de difícil acesso, eram vendidas a altos preços” (conforme o *status quo* de quem adquiria)<sup>14</sup>.

Exigir altos preços para venda das terras, não passou de estratégia política encontrada pela classe dominante da época, para dificultar o acesso dos trabalhadores à terra e desta forma assegurá-la aos grandes proprietários. Foi com esse intuito que o conselho de Estado, em 1824, propôs: “um dos benefícios da providência que a seção tem a honra de sugerir a vossa majestade imperial é tornar mais custosas a aquisição de terras”<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> PANINI. *Op. cit.* p. 31.

<sup>14</sup> *Idem. Op. Cit.* p.41

<sup>15</sup> *Ibidem.*

Aumentando o valor da terra e dificultando sua aquisição, é de imaginar que o imigrante europeu que não tenha condições financeiras para adquirir terras, venda sua força de trabalho, ao menos por algum tempo, até obter meios de adquirir sua propriedade. Os imigrantes que não queriam vender sua força trabalho tinham a opção de adquirir pequenas propriedades no interior do País, pois ao fazendeiro interessava a mão-de-obra para as grandes lavouras, já ao governo, interessava a colonização no interior pela pequena propriedade, como forma de garantir a segurança interna.

Em todas as medidas adotadas, prevaleceu a vontade dos latifundiários. Portanto a lei veio oficializar a prática difundida entre a classe oligárquica rural, subordinado a economia brasileira ao grande capital fundiário. Fica evidente que a importação de colonos europeus não tem o objetivo de colonizar o Brasil mas, sim atender o interesse do latifúndio mediante a proteção jurídica, mantendo intocados seus privilégios. Desta forma, tem-se uma escravidão legalizada. Os trabalhadores assinam contratos de trabalho, os quais autorizam o proprietário a efetuar descontos, a título de despesas de viagens e de manutenção do colono. Nunca conseguem quitar suas dívidas para se tornarem livres de fato.

Angustiados com essa situação, um grupo de colonos envia, em 1856, uma carta ao governo de São Paulo advertindo:

*Os colonos abaixo assinados vêm afirmar que sua situação está bem longe de ser tão excelente e vantajosa quanto à prometida nas notícias divulgadas; Que vivem sujeitos a arbitrariedades de toda forma e que sua situação é antes de lamentar do que de causar inveja. Por isso, decidiram firmemente fazer valer seus direitos (...) solicitando um inquérito que lance luz sobre toda a situação*<sup>16</sup>.

Situações como estas levaram os “oprimidos” trabalhadores, seja imigrantes ou nativos, a ocuparem terras alheias, devolutas/ociosas, contrariando a lei. Desta forma os camponeses vão, aos poucos, assumindo sua luta e iniciam uma batalha conjunta. Dentre as muitas lutas destaca-se a dos “Cangaços” no Nordeste<sup>17</sup>. O mais famoso é o chefiado por “Lampião”.

---

<sup>16</sup> *Idem. Op. cit. p. 43.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*

## 2.4. A REPÚBLICA DO LATIFÚNDIO

Com a proclamação da República em 1889 e a promulgação da Constituição de 1891, a questão agrária ficou regulada pelo artigo 83 que estabeleceu: “continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis do antigo regime no que explícita ou implicitamente não forem contrários ao sistema de governo firmado pela Constituição e aos princípios consagrados”<sup>18</sup>.

Após a promulgação da primeira Constituição do regime republicano, foram criados vários decretos para regulamentar alguns aspectos da propriedade da terra. Esses decretos não apresentaram modificações capazes de trazer benefícios na distribuição fundiária do país. Ao contrário, com a República, as terras devolutas passaram para o domínio dos Estados, tendo como consequência a multiplicação da grilagem.

Com a proteção da cláusula que garantia as posses, “cultura efetiva e morada habitual”, continuou a passagem das terras devolutas para o domínio privado. O poder público não tinha controle sobre as apropriações e também não manifestava grande preocupação com o uso anti-social das terras apropriadas. Foram pouquíssimas as tentativas de estabelecer políticas de colonização e assentamento que pudessem, minimamente, compensar a proliferação dos latifúndios improdutivos.

O modelo altamente concentrado de apropriação territorial existente no regime imperial permanece nesse período da República. O que garante a permanência do modelo e a situação social que impera no campo brasileiro é o fenômeno conhecido como “coronelismo”.

O coronelismo foi um sistema de poder político que esteve no seu auge na República Velha (1889 – 1930)<sup>19</sup>. Foi caracterizado por concentrar o poder nas mãos de um poderoso local, que geralmente era um grande proprietário, um dono de latifúndio, um fazendeiro ou um senhor de engenho próspero.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*

<sup>19</sup> PANINI. *Op. cit.* p. 57.

Com o tempo, o coronel passou automaticamente a ser visto pelo povo comum como um homem poderoso de quem todos os demais eram dependentes. Na configuração social daqueles tempos havia uma clara distinção entre os representantes dos dominantes, identificados pelo posto militar (coronel, major, etc.), em relação aos dominados que eram identificados pelo termo genérico de “gente” ou “cria” de algum coronel. A dominação dos coronéis explica-se pela enorme carência material a que estava submetida a sua gente. Num mundo onde havia escassez de tudo, era ao manda-chuva local a quem se recorria nas mais diversas situações. Na ausência quase que absoluta do Estado, era nas mãos do coronel que ficavam as mais diversas funções. Ele detinha o poder político, jurídico e legislativo do município que lhe cabia.

A estrutura de poder do coronelismo era baseada em três pontos: a terra, a família e os agregados. A terra devido às vastas dimensões agrárias do país, pois a riqueza dos indivíduos era medida pelo tamanho da propriedade. Assim era indispensável ao coronel possuir significativas extensões de terras, para a afirmação e continuidade do seu poder. A família permitia ao coronel, através de casamentos arranjados, aumentar o seu domínio, colocando gente de seu sangue e de sua confiança em toda a hierarquia dos poderes municipal e estadual. Os agregados eram os compadres afiliados e demais protegidos do coronel, além da grande quantidade de parentes distantes, que faziam o poder dele espalhar-se para outras regiões.

Com a Proclamação da República ocorre o agravamento da problemática agrária. De um lado, os latifundiários aumentam seu poder e domínio, do outro, os camponeses assistem à sua exclusão social, causada pela estrutura agrária vigente e diante do sofrimento começam a se manifestar de forma mais unida, a exemplo do que ocorreu na Bahia, de 1896 a 1897, no episódio conhecido como Canudos, e do Contestado entre 1912 e 1916, em Santa Catarina<sup>20</sup>.

Sem alterações significativas, o cenário agrário/agrícola brasileiro continua concentrado e excludente e se agrava com a crise financeira mundial de 1929.

Após a década de 30<sup>21</sup>, o Brasil passa por um processo de transição, de uma sociedade eminentemente “agroexportadora” para uma sociedade com características urbana-

---

<sup>20</sup> PANINI. *Op. cit.*, p.43

<sup>21</sup> *Idem. Op. cit.* p. 54

industrial. A expansão da industrialização leva à formação de um novo pacto social entre o setor agrário, o setor industrial e os setores urbanos, que se consubstancia no compromisso de não expropriação da propriedade privada da terra e na exclusão da população rural de qualquer participação política.

Com o fim da ditadura Vargas, a luta camponesa pela terra inaugura outra fase, marcada pela consciência de classe, adquirindo espaço e apoio de lideranças políticas importantes.

Na década de 50, a conjuntura política é propícia a mobilização rural por reforma agrária, nascendo diversas organizações agrárias. Apesar de todo o esforço, a luta é incipiente.

Evidenciado está que a discussão acerca da necessidade da reforma agrária, há muito tempo faz parte do debate nacional. Porém a intensificação e aprofundamento desse debate se deram, sobretudo, no final dos anos 50 e início dos anos 60, com o processo crescente de industrialização do país, que provocava um crescimento rápido da urbanização. Foi neste período que a questão fundiária começou a ser debatida pela sociedade.

Esse debate se tornou mais acirrado quando o governo João Goulart (1961-1964)<sup>22</sup> anunciava a reforma agrária como uma das reformas de base propostas por seu governo. A questão da propriedade da terra era, como continua sendo até hoje para a elite brasileira, um tabu. E o discurso que a levantasse era qualificado de “comunista”. O conjunto das reformas de base, em que sobressaía a Reforma Agrária, acabou provocando o golpe militar de 1964, pois atacava os privilégios da minoria, proprietários de terras.

No Brasil, como informa Carmela Panini, a terra sempre foi e continua sendo o grande símbolo de poder. “Deter-lhe o monopólio significa, antes de tudo, dominar e dispor de força de trabalho dos camponeses.”<sup>23</sup> Desta forma, não poderia esperar outra atitude dos militares, senão uma significativa perseguição, objetivando a desmobilização das organizações de luta pela terra. Neste sentido, afirma:

*Já em 1962, antes mesmo do golpe militar, é criado o GETSOP ( Grupo Executivo das Terras do Sudoeste do Paraná). A este grupo representativo do envolvimento militar nas questões agrárias, é atribuído o papel de levar a efeito a desmobilização*

---

<sup>22</sup> *Idem. Op. cit. p. 67*

<sup>23</sup> *Ibidem.*



*dos movimentos sociais. Para isso coopta um elevado número de lideranças que passam por cursos nos Estados Unidos e consegue infiltrar-se, com sua ideologia, em todas as camadas sociais*<sup>24</sup>.

Dando prosseguimento a esse processo, o passo seguinte foi dado em 1970, quando foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), resultado da fusão do IBRA com o INDA. Tanto o Estatuto da Terra quanto o INCRA foram atacados duramente. O primeiro porque não sinalizava na direção de uma efetiva Reforma Agrária, como a que se desejava e que era necessária, e o segundo porque nele veio embutido o “C” de Colonização. O órgão era mais um instrumento de colonização de áreas novas, como as da rodovia Transamazônica, do que para uma reforma da estrutura fundiária do país.

Com o golpe militar o Brasil retrocedeu, uma vez que os projetos implantados por este regime causou o aumento da desigualdade social e a concentração da renda, levando a maioria da população à miséria, aprofundando a concentração fundiária e o êxodo rural.

Utilizando a retórica da modernização, os governos militares agravaram os problemas políticos, econômicos e agrários. Aliados aos empresários e aos latifundiários, os militares implantaram um modelo de desenvolvimento para o meio rural, que priorizava a agricultura monocultora e exportadora em detrimento da agricultura familiar. Como resultado o Brasil transformou-se num paraíso do latifúndio, ocupando novas áreas, obrigando os trabalhadores rurais a migrarem por todo o território brasileiro em busca de uma vida melhor.

As transformações engendradas pela modernização da agricultura, ocasionaram o agravamento da tensão no campo. Para administrar esse problema, porém sem tocar na estrutura fundiária, o governo criou o discurso dos espaços vazios, propondo a remoção dos trabalhadores sem terra para Amazônia. Entretanto, as terras desabitadas da Amazônia, foram entregues para as grandes empresas, detentoras do apoio financeiro público. Com isso, sob a bandeira da reforma agrária, por intermédio da colonização, o Estado garantiu o atendimento dos interesses do empresariado, representantes do capital nacional e internacional.

Constata-se que, nesse período, todos os programas e medidas implementadas serviram para intensificar o processo histórico da concentração da terra.

---

<sup>24</sup> *Idem. Op. cit., p. 67-68.*

## 2.5. AS INFLUÊNCIAS DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 E DO ESTATUTO DA TERRA

A estrutura fundiária concebida pelo regime sesmarial e mantida pela Lei nº 601 continuou a reger todo o complexo de relação de propriedade da terra que tradicional e historicamente imperou na sociedade brasileira.

Como demonstrado, a monopolização da propriedade agrária continuou a ser calcada no latifúndio, sendo proprietários os “coronéis” e a mão-de-obra era garantida pela importação de colonos, além das relações escravagistas remanescentes. Assim esse processo garantiu a concentração fundiária.

No final do século XIX e início do século XX, a classe rural dominante ditava as regras e, conseqüentemente, “elegia” de seu próprio meio os representantes para Executivo e Legislativo para elaborarem um sistema jurídico visando legitimar os interesses da própria classe, amarrando, por todos os meios, a manutenção da dominação.

Com isso, em 1891, a classe latifundiária dominante representada pelos “barões do café”, fez inserir, na Constituição Republicana, o direito de propriedade em toda a sua plenitude.

O Código Civil de 1916, apoiado no Código de Napoleão de 1804<sup>25</sup>, o qual considerava a propriedade privada como direito individual elevando-o ao núcleo do ordenamento jurídico, ideologicamente foi impregnado de princípios privatístico, liberal e individualista que vinham consolidar os fins e objetivos da classe latifundiária monopolista da época. Nem o caráter individualista e um direito sucessório, que previa a partilha do imóvel rural, indiscriminadamente, em tantas partes necessárias quanto fosse o número de herdeiros, proporcionaram mudanças positivas na configuração agrária, a não ser a subdivisão da pequena propriedade em minifúndios.

---

<sup>25</sup> TANAJURA. *Função Social da Propriedade Rural: Com Destaque para a Terra no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: LTR, p.20.

A divisão da propriedade imóvel não obedecia a normas de maior alcance social. Os plenos poderes da propriedade imobiliária afastavam qualquer cogitação em limitar a divisão territorial em prol do bem-estar coletivo.

No século XX, a propriedade latifundiária perdeu sua hegemonia, e houve a proliferação da pequena propriedade, principalmente no Sul e Centro-Sul do país, pois os estados dessas Regiões, visando a colonização com base na propriedade familiar, haviam promulgado leis estabelecendo limites do tamanho da propriedade. Estas leis, apesar de bem intencionadas, não tiveram grandes consequências nessa busca de transformação da estrutura.

Visando dar respostas às mobilizações sociais por reforma agrária, o governo militar promulgou a Emenda Constitucional nº. 10, em 1964, que definiu sobre a competência da União para legislar sobre Direito Agrário. Logo depois, foi aprovada a Lei nº 4.504/64, conhecida como Estatuto da Terra, considerado, por muitos, um marco jurídico na luta pela reforma agrária.

Já nas primeiras linhas, o Estatuto reza sobre os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de reforma agrária e promoção da política agrícola. Toda a sistemática do Estatuto foi iluminada pelo princípio da função social da propriedade, disciplinada no artigo 2º.

Sob uma forte pressão social, o Estatuto da Terra devia contemplar, não só a produtividade econômica e a estabilidade das relações sociais no campo, mas também oportunizar a todos o acesso à propriedade da terra. Nesse sentido, instituiu as condições que possibilitavam a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária como caminho para acabar com os conflitos agrários, que aumentavam vertiginosamente.

A aprovação da Lei nº. 4.504/64 foi aplaudida, na época, pelos que almejavam o aprimoramento das relações jurídicas e econômicas agrárias. Porém, para melhor compreender esse processo, é preciso verificar, além da situação interna, a conjuntura internacional.

Sob o patrocínio da Aliança Progressista, os países da América Latina se reuniram no Uruguai, quando foi elaborado um importante documento, conhecido como a Carta de Punta

del Este, a qual sintetizava os compromissos assumidos pelos Governos, entre eles o descrito no artigo 6º:

*Impulsionar, respeitando as peculiaridades de cada País, programas de reforma agrária integral, encaminhada à efetiva transformação onde for necessária a modificação das estruturas dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por um sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base de sua estabilidade econômica, fundamento de seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade<sup>26</sup>.*

Foi neste contexto que o Brasil criou o Estatuto da Terra e parecia dar um passo importante para romper a velha estrutura agrária, passando a dispor de um diploma contendo instrumentos legais necessários à implementação da reforma agrária. Entretanto, está visto que o problema não era só a falta de instrumentos legais que obstaculizavam a execução de modificações dos injustos sistemas de posse e uso da terra, aludidos no documento assinado pelos Estados da América e agora ratificado pela legislação brasileira.

A Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964 - o Estatuto da Terra contempla o princípio da função social, segundo o qual a propriedade agrária deve ser condicionada a exploração econômica adequada e racional, sem depredar os recursos naturais, gerando bem estar econômico e social do proprietário, trabalhadores e sociedade em geral.

Primando tais efeitos, o Estatuto consignou uma tipologia de imóveis rurais para enquadrar as propriedades agrárias do país. Inovou nos seguintes aspectos: estabeleceu o módulo rural, a indivisibilidade da pequena propriedade, evitando com isso a formação do minifúndio. Classificou os imóveis rurais, definindo tecnicamente cada tipo no rol que criou, a saber: minifúndio, latifúndio por exploração, latifúndio por dimensão e empresa rural. A pretensão da reforma agrária era a gradual extinção de minifúndios e latifúndios, como se depreende da leitura do artigo 16 do festejado diploma:

*Art. 16. A Reforma Agrária visa estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.*

---

<sup>26</sup> GUIMARÃES. *Op. cit.* p. 228.

O Estatuto da terra, no entanto, foi exemplarmente técnico no trato da questão agrária. Para enquadrar o imóvel rural em um dos tipos, o órgão fundiário responsável se baseava em critérios e índices técnicos, com a finalidade de montar um cadastro de imóveis rurais suscetíveis de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária e assim distribuir a terra com justiça social.

Apesar do espírito da lei ser voltado para a reforma agrária e desenvolvimento rural, a sua aplicabilidade tem sido insatisfatória para os fins a que vieram.

Pode-se, mesmo, dizer que a incipiente aplicação do Estatuto agravou ainda mais a situação no campo. Isso se deu porque o capítulo que tratava do tema foi esquecido e somente se aplicou aquele referente à política agrícola, favorecendo o modelo de agricultura baseado na modernização tecnológica das grandes propriedades, agora denominadas de empresas rurais, com incentivos fiscais e crédito farto e barato. Desta forma, a mencionada lei, considerada por muitos como progressista, dando a impressão de que de fato visava a solução para o grave problema da terra no Brasil, na verdade serviu para acalmar os ânimos dos que lutavam pela democratização do acesso à terra.

### 3. A LUTA PELA TERRA

#### 3.1. MOVIMENTO SOCIAL AGRÁRIO: DEFINIÇÃO E CARACTERÍSTICAS

Ao estudar a História da Humanidade depara-se, freqüentemente, com o surgimento dos movimentos sociais que, por sua finalidade, impõem um caráter de urgência na adoção de normas ou regras jurídicas que os regulamentam e por via de consequência, legitima-os.

O fenômeno de surgimento de frentes populares ou movimentos de base, hoje denominado de movimentos sociais, se deu a partir de um processo de alienação das organizações políticas tradicionais, o que gerou uma perda total da confiança. Soma-se a isso o fato da população oprimida/excluída não querer adiar o sonho de uma sociedade justa e igualitária. Vêm na luta a possibilidade construí-la.

De acordo com Varella<sup>27</sup>, por volta de 1840, Lorenz Von Stein, um estudioso de diversos movimentos como o proletário francês, o comunismo e o socialismo emergentes, introduziu o termo movimentos sociais na sociologia acadêmica. Com o passar dos anos, estes movimentos ganharam importância e notoriedade. Isso levou vários e importantes pensadores a escreverem sobre o tema, na tentativa de conceituar o que seria movimento social (Marx, Lênin, Gramsci, entre outros).

---

<sup>27</sup> VARELLA, Marcelo Dias. *Introdução ao Direito a Reforma Agrária: O Direito face aos novos conflitos sociais*. São Paulo: LED Editora de Direito, 1998. p. 107.

Marcelo Dias Varella, com apoio na lição de Ilse Scherer, define movimento social com sendo “uma ação grupal para transformação (práxis) voltada para a realização dos mesmos objetivos (Projeto), sob a orientação consciente de princípios valorativos comuns e sob uma organização diretiva definida mais ou menos definida (a organização e sua direção)”<sup>28</sup>.

No passo que se ampliam as tensões sociais, os conflitos as dominações políticas, seja econômica, culturais ou ideológicas, inicia-se um processo de uma nova identidade dos sujeitos sociais, que culmina, na maioria das vezes, como ponto de partida para o despertar da consciência de sua realidade e possibilidades. Essa nova identidade será construída a partir da percepção das formas de opressão que o sujeito está submetido e é expressada numa visão crítica da realidade.

Nesse sentido, somente pode ser considerado movimento social “o grupo organizado que atender estas características, o que levará a lutar pela efetivação de uma proposta de transformação social ou alteração dos padrões até então vigentes”<sup>29</sup>.

Desta forma, existe movimento social quando há uma ação grupal composta por pessoas com problemas homogêneos, não satisfeitas com uma determinada situação, com objetivos e formas semelhantes de superá-los e movidas pela mesma ideologia.

Algumas características são comuns a todos os movimentos sociais e podem ser observadas, quais sejam: a existência de um grupo organizado, lideranças definidas, interesses, planos, programas e objetivos comuns, fundamentados nos mesmos princípios doutrinários ou ideológicos, construção de uma consciência de classe e o desejo um fim específico a transformação social.

Feitas essas considerações iniciais, é importante fazer uma distinção entre comportamentos coletivos e movimentos sociais, conforme sugere Varella:

*“Os comportamentos coletivos caracterizam se pela ação de vários indivíduos que agem de maneira semelhante, em casos específicos, por um espaço de tempo curto,*

---

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> *Idem, p. 107.*

*sem que se formem novas identidades, sem que suas atuações influam na essência, ou seja, após cessar o motivo que originou tais comportamentos, pouca mudança é assimilada pelas pessoas. Já no movimento social, há maior integração entre os componentes e após formam-se novas coletividades, caracterizada pela tomada de consciência de sua realidade”<sup>30</sup>.*

Com apoio nas lições de Norberto Bobio, ao conceituar movimentos sociais, o Professor Eliano Sergio Azevedo, propõe:

*Os movimentos sociais constituem tentativas fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados. E que, nos movimentos sociais, encontram-se presente os seguintes elementos: “existência de tensões na sociedade, a identificação de uma mudança, a comprovação da passagem de um estágio de integração a outro através de transformações de algum modo induzidas pelos comportamentos coletivos”<sup>31</sup>.*

Lembra ainda que para Touraine, sociólogo francês, “os movimentos sociais pertencem aos processos pelos quais uma sociedade cria a sua organização a partir de um sistema de ação histórica, através dos conflitos de classe e dos acordos políticos”<sup>32</sup>.

Para Azevedo existem três tipos de movimentos sociais: reivindicativos, políticos e de classe. Os movimentos reivindicativos são aqueles que buscam impor mudanças nas normas vigentes, nas funções e nos processos de destinação dos recursos. Já os movimentos políticos têm por finalidade influenciar as modalidades de acesso aos canais de participação política e de mudanças das relações de força. Os movimentos de classe pretendem a subversão da ordem social e transformar o modo de produção e as relações de classe.

Ao contrário do que a maioria da população pensa, os movimentos sociais não surgem por acaso, são frutos da insatisfação das camadas sociais subordinadas com a realidade, causada pela opressão das camadas dominantes, detentora do poder e pela inoperância do Estado que, a serviço desta classe, não garante os direitos sociais e conseqüentemente a dignidade humana.

Desta forma, pode-se verificar que os movimentos sociais, são promotores de cidadania e espaço de construção da democracia. Entendida como um processo de conquista e consolidação de organizações e práticas democráticas na chamada sociedade política, e

---

<sup>30</sup> *Ibidem.* p. 108.

<sup>31</sup> LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. **História dos Movimentos no Campo em Sergipe: uma abordagem preliminar**. Disponível em: <http://www.ufs.br/eliano/texto/html>. Acesso em 05 maio. 2007.

<sup>32</sup> *Idem.*



processo de ampliação da participação e de autonomia da sociedade, gerando condições de maior igualdade econômica e política, enfim, processo de criação de uma nova realidade.

A libertação política dos excluídos se dá a partir do processo de autoconsciência crítica de seus componentes, contribuindo para a construção de uma nova cultura. Então, a partir daí, o movimento se organiza e de acordo com o grau de consciência, pode ou não lograr êxito.

Analisando a situação do meio rural brasileiro, desse ponto de vista, a constituição dos movimentos sociais na atualidade, pode ser entendida como resultado das conseqüências estruturais do processo de modernização da agricultura: deterioração das condições de vida das populações rurais; expulsão de trabalhadores rurais, manutenção especulativa de áreas inexploradas; aumento do número dos agricultores sem terra, enfim, pela violência institucionalizada, levando em consideração o processo de colonização do Brasil, cuja característica marcante foi a grande propriedade, o trabalho escravo e a monocultura voltada para exportação. Em síntese, a elevada concentração da terra e a desigualdade de renda no campo brasileiro.

Feitas estas considerações, com apoio nas lições do professor Eliano Sergio Azevedo Lopes, pode-se conceituar os movimentos sociais no campo nos seguintes termos: “são ações coletivas de mobilização e organização dos trabalhadores rurais, visando o seu reconhecimento enquanto sujeitos de sua história”<sup>33</sup>.

Dentre todos os movimentos sociais da atualidade no Brasil, sem sombra de dúvida, o que mais se destaca, seja pelo número de pessoas envolvidas, seja pela gravidade da questão, é o movimento social agrário.

Os movimentos sociais de luta pela terra se caracterizam pela continuidade histórica, ressaltadas as suas características e formas de atuação em diferentes realidades.

Desde no Brasil-Colônia tais movimentos, sobretudo aqueles protagonizados por negros e indígenas, mostrando resistência às formas de dominação, foram perseguidos e até exterminados por ordem da coroa. Foi assim com a revolta liderada com o Quilombo dos

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

Palmares, que por muitos anos resistiu, mas se sucumbiu diante da força dos detentores das sesmarias. Após a proclamação da independência, Canudos e Contestado foram alvos do poder repressor do Estado na defesa dos interesses dos grandes proprietários de terras.

Após 1940, na história registra diversos movimentos camponeses, inicialmente com as lutas regionalizadas de posseiros, com algum grau de consciência. A partir desse momento a luta pela terra adquire dimensão de luta por reforma agrária e se dá em torno do principal movimento do período, as Ligas Camponesas. As primeiras Ligas fundadas, inicialmente em 1945<sup>34</sup>, em Pernambuco, sob o comando do Partido Comunista, tiveram existência curta, sem muita inserção no meio rural, e foram extintas e somente recriadas em 1955<sup>35</sup>, com a adesão de políticos, como o Deputado Francisco Julião, principal dirigente e intelectual. A partir daí, as Ligas tornam-se o movimento político mais expressivo que o Brasil presenciou até então.

A expansão das Ligas por todo o Nordeste, fruto da luta em Pernambuco pela desapropriação de diversas fazendas e os encontros e os congressos de caráter regional e nacional conferem às Ligas um caráter nacional.

Houve um avanço considerável nas reivindicações, pois gradualmente, além de lutarem contra o aluguel da terra pago aos proprietários e pelo fim dos dias cedidos gratuitamente, incorporam a luta pela assistência técnica e crédito para os produtores rurais. Ocorre uma ampliação das reivindicações com a incorporação da reforma agrária e sua introdução na agenda política do Brasil.

Após 1961<sup>36</sup>, motivadas com as discussões do I Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, as Ligas assumem abertamente a defesa pela reforma agrária, o que implicou na utilização de métodos como a ocupação e defesa das áreas ocupadas, sejam por meios pacíficos, sejam violentos, se necessário. A radicalidade defendida por uma ala da direção das Ligas acarretou a divisão das bases de sustentação, levando ao seu enfraquecimento.

---

<sup>34</sup> CAMARA, Antonio. *A atualidade da Reforma Agrária – de Canudos aos sem-terra: utopia pela terra*. Disponível em: <http://www.ufba.br/~revistao/03camara.html>. Acesso em 06 junho. 2006.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> *Idem*

Tal fato implicou no fortalecimento da CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais), como uma alternativa sindical e de luta pela terra.

Com a repressão do Regime Militar, os dirigentes das Ligas foram presos. Como na sua luta as Ligas não se preocuparam com o surgimento de lideranças que fossem trabalhadoras rurais, sua existência ficou insustentável.

Registra-se que, nesse período, não só as Ligas Camponesas foram severamente reprimidas, também outros movimentos como o Movimento dos Agricultores sem Terra (Master). Isso se dá em decorrência do fortalecimento da luta pela terra alcançado pelas organizações dos trabalhadores rurais.

O período que segue às Ligas Camponesas foi marcado pela institucionalização do movimento Sindical, que se submeteu aos ditames do Estado. Sem grandes conseqüências, uma vez que o Sistema Contag priorizara a forma institucionalizada e contratual, o que visivelmente dificultou a luta pela reforma agrária. Nesta fase, a luta visava reconhecimento de um direito já obtido pelos trabalhadores sem terra no Estatuto da Terra.

Enquanto o movimento sindical servia de “agências paraestatais”, a Igreja Católica, por meio da Comissão Pastoral da Terra, desenvolvia um trabalho de conscientização dos trabalhadores rurais, fundamentado na Teologia da Libertação que trazia os conceitos de “terra de trabalho” e “terra de exploração”, mostrando as disparidades que a utilização da terra apresentava.

Sobre o papel da Igreja na organização da luta pela terra, Bernardo Maçano é enfático:

*Dentro de uma visão libertadora da nova evangelização, os pobres expropriados, explorados e muitas vezes miseráveis deixam de ser vistos como cordeiros e nas Comunidades Eclesiais de Base, estes sujeitos passam a ser vistos em toda sua dimensão. Assim, as Comunidades Eclesiais de Base (CEB), foram o lugar social onde os trabalhadores encontraram condições para se organizar e lutar contra as injustiças e por seus direitos... Nessas comunidades, começa a ganhar importância a reflexão sobre a realidade imediata, como exercício da liberdade. Para a execução dessa prática, foi preciso construir, nesse lugar, um novo espaço, novas dimensões e novos valores. Um espaço de reflexão dos problemas vivenciados pela população do meio Rural<sup>37</sup>.*

---

<sup>37</sup> FERNANDES, Bernardo Maçano. O MST no Contexto da Formação Campesina no Brasil. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A Questão Agrária e a Justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.. 50.

Essa postura sócio-política permitiu então o redimensionamento das lutas pela reforma agrária, fomentando a resistência dos trabalhadores rurais, reativando a luta com o surgimento de novos movimentos sociais, dentre eles o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem-Terra, que se tornaria o maior protagonista da luta pela terra na atualidade.

Devido à importância da atuação e a notoriedade alcançada pelo MST, que surge como herança histórica das lutas pela terra protagonizadas por diversos movimentos anteriores, é importante estudar o movimento, para depois determinar quais as dimensões que a luta pela reforma agrária apresenta.

### 3.2. A CRIAÇÃO E A NATUREZA DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM-TERRA

O surgimento do movimento dos trabalhadores rurais inaugura novas perspectivas na luta pelo acesso à terra, frente à estrutura fundiária.

O MST caracteriza-se como um movimento rural de caráter popular e político que objetiva organizar os trabalhadores rurais sem terra para a conquista de reivindicações fundamentais: terra, reforma agrária e mudanças no modelo de desenvolvimento. De acordo com o minucioso relatório realizado pela CPMI da Terra, o MST é o grande herdeiro das lutas populares que ocorreram nos últimos anos, sendo parte de um movimento histórico da luta camponesa do Brasil. Ainda, produto da resistência indígena, negra e popular em sua luta pelo direito a terra. As formas do MST, atualmente consagradas com o acampamento e ocupação de fazendas, já eram utilizadas de forma intensa por trabalhadores rurais antes do golpe militar de 1964.

*A verdade é que os sem terras de nossos dias são, de uma forma ou de outra, herdeiros das lutas dos sem terras de ontem, mas os de hoje têm ao menos a possibilidade de registrar sua versão dos fatos. Para seus representantes, as invasões são ocupações de terras empreendidas pelo movimento, cujo objetivo é questionar a política agrária brasileira através da ocupação de terras não aproveitadas, muitas delas devolutas, mas griladas por grandes fazendeiros<sup>38</sup>.*

---

<sup>38</sup> VIAL, Sandra Regina Martini. **A Propriedade da Terra: Análise sóciojurídica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, p. 238.

O movimento dos trabalhadores rurais sem terra foi gestado num período de agravamento da concentração fundiária devido à adoção do modelo agropecuário centrado na modernização da agricultura, com a expansão da monocultura da soja e da pecuária aumentando a expropriação e a exploração. Este fato eleva o número de conflitos no campo. O arrocho é de tal sorte que não só os sem terra lutam, bem como os pequenos produtores que possuem terra insuficiente para toda a família.

Em cinco estados do Centro-Sul (São Paulo, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) ocupações ocorreram e as experiências dessas lutas articulada pela Comissão Pastoral da terra ocasionou, em 1982, no Paraná, o primeiro encontro para discutir o crescimento da ação. Já vislumbrava a necessidade e a possibilidade de um movimento em âmbito nacional e foi com esse pensamento que no mesmo ano, criou uma comissão provisória para dar os primeiros passos neste sentido. Várias reuniões foram realizadas até a fundação oficial do MST, em 22 de janeiro de 1984.

*Aí essa coordenação regional resolveu o seguinte: porque nos não organizamos um negocio maior. Só estamos aqui no Sul. Vamos fazer um encontro nacional de conflitos pela terra. E convocamos um encontro para Janeiro de 1984 em Cascavel. Vieram 12 estados. Todo mundo que tinha luta pela terra*<sup>39</sup>.

Conforme Fernandes<sup>40</sup>, um ano mais tarde, em Curitiba, no seu primeiro congresso nacional, o MST já conseguiu reunir aproximadamente 1.500 delegados representando 23 estados brasileiros. O isolamento das ações começava a ser superado. No início o movimento já esboçava sua estrutura com a criação de comissões setoriais (alimentação, saúde, comunicação, infra-estrutura e negociação entre outras). Para melhor compreensão da atual ação do MST, se faz necessário analisar as bases sobre as quais o movimento foi constituído. Na criação do MST foram assumidos como objetivos gerais os seguintes pontos, conforme explica Fernandes<sup>41</sup>.

1. Que a terra esteja nas mãos de quem nela trabalha;
2. Lutar por uma sociedade sem exploradores e sem explorados;
3. Ser um movimento autônomo dentro movimento sindical para conquistar a reforma agrária;

---

<sup>39</sup> FERNANDES, Op. cit. p. 55

<sup>40</sup> Idem. p. 59

<sup>41</sup> Ibidem.

4. Organizar os trabalhadores na base;
5. Estimular a participação dos trabalhadores no sindicato e no partido político;
6. Dedicar-se à formação de lideranças e construir uma direção política dos trabalhadores e
7. Articular-se com os trabalhadores da cidade e da América latina

A definição desses objetivos apresenta novas características como: aproximação dos trabalhadores com outras entidades que tenham uma identificação, autonomia e ampliação da luta. A reforma agrária é a principal bandeira de luta defendida pelo MST, concebida como o único instrumento capaz de solucionar a problemática no campo como uma herança histórica, engendrando mudanças estruturais profundas, abrindo caminho para um novo modelo de desenvolvimento, baseado na democratização dos meios da produção, incluindo a terra. Para o MST, a extinção do latifúndio deve ser um dos principais objetivos da reforma agrária. Deve-se buscar permanentemente a justiça social e a garantia dos direitos fundamentais.

O modelo de reforma agrária defendido pelo MST é fruto de um “consenso mínimo” criado entre os membros do Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo, consolidado na Carta da Terra; que recomenda um novo modelo de Reforma agrária como forma de superar o modelo agrário/agrícola determinado pelo agronegócio.

Nos últimos anos, com a expansão do MST em todo o território nacional, intensificaram-se as ocupações de terras, gerando grande impacto político, o que levou os sem-terras a serem os principais protagonistas no enfrentamento com o Estado e na luta pela democratização da terra. Fernandes distingue três tipos de ocupação, a saber:

*a) das terras de trabalho reconquistadas. Aquelas que estavam, há décadas, ocupadas por posseiros, mas encontram-se em litígio, reclamadas por latifundiários e grandes empresas agropecuárias, que expulsam as famílias trabalhadoras rurais; b) Terras devolutas, quando os camponeses ocupam terras pertencentes ao Estado, geralmente em áreas de fronteira, cujas terras passam a ser objeto de grilagem por grandes proprietários de terras e; c) Ocupação de latifúndios<sup>42</sup>.*

No Brasil predominam as duas últimas;

---

<sup>42</sup> FERNANDES. *Op. cit.* p. 82.

Ao longo da experiência, os sem-terra combinam várias estratégias de luta, que acontecem em separado ou simultaneamente com as ocupações da terra. A adoção das marchas/caminhadas, ocupações de prédios públicos e as manifestações, obrigam os governos a abrir canais de negociação com os trabalhadores.

Sustentando que as ocupações não configuram crime, o MST concebe a ocupação como método de pressão para acelerar a reforma agrária, que já foi utilizado em outros tempos na história do Brasil. E só faz porque o Estado não efetiva a reforma agrária.

Neste aspecto, é importante registrar que o Superior Tribunal de Justiça, em acórdão, reconheceu a legitimidade das ocupações, cujo acórdão foi redigido pelo Ministro Luis Vicente Cenicchiaro nos seguintes termos:

*A Constituição da República dedica o capítulo III do Título VII à Política agrícola e Fundiária e a Reforma Agrária. Configura, portanto, obrigação do Estado. Correspondente, direito público subjetivo de exigência de sua concretização. Na ampla árca dos direitos de cidadania, situa-se o direito de reivindicar a realização dos princípios e normas constitucionais. A carta política não é mero conjunto de intenções. De um lado, expressa o perfil político da sociedade, e de outro, gera direitos. É, pois, direito se reclamar a implantação da reforma agrária. Legítima a pressão aos órgãos competentes para que aconteça, manifesta-se historicamente. Reivindicar, por reivindicar, insista-se, é direito. O Estado não pode empedir-lo. O modus faciendi, sem dúvida, também é relevante. Urge, contudo, não olvidar do princípio da proporcionalidade, tão a gosto dos doutrinadores alemães. A postulação da reforma agrária, manifeste, Hábeas Corpus anterior, não pode ser confundida, identificada com o esbulho possessório, ou alterações de limites. Não se volta para usurpar a propriedade alheia. A finalidade é outra. Ajusta-se ao Direito. Sabido, dispensa prova, por notório, o Estado há anos vem remetendo a implantação da reforma agrária. Os conflitos resultantes, evidente, precisam ser dimensionados na devida expressão. Insista-se. Não se esta diante de crimes contra o patrimônio. Indispensável a sensibilidade do magistrado para não colocar, no mesmo diapasão, situações jurídicas distintas.(...)Tenho o entendimento, e este Tribunal já o proclamou, não é de confundir-se ataque ao direito ao patrimônio com o direito de reclamar a eficácia e a efetivação de direitos, cujo programa está colocado na Constituição. Isso não é crime; é expressão do direito de cidadania.<sup>43</sup>*

Um fator interessante e que merece uma abordagem, em virtude dos questionamentos da sociedade é a natureza jurídica do MST. Muito se especula sobre os motivos de o movimento não ter personalidade jurídica. Sugere que é uma estratégia para escapar de qualquer responsabilidade em decorrência dos prejuízos causados nas ocupações, seja de terra, seja dos prédios públicos. Este parece ser o entendimento do senso comum, conforme matéria da revista veja.

<sup>43</sup>.Senado Federal. **Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil**. Brasília. Senado Federal. p. 116.

*Os líderes do MST sempre evitaram registrar seu movimento como uma organização formal. Com isso, conseguiram escapar, até agora, de processos judiciais. Na semana passada, eles deflagraram uma série de invasões no interior de São Paulo. A novidade é que dirigentes da Cut participaram das ocupações, tipificadas pelas Leis brasileiras. Como a Cut é uma organização formal, ela pode ser responsabilizada pelos delitos praticados em conjunto com o MST<sup>44</sup>.*

Analisando essa questão, Fernandes define o movimento como: “Organização popular com estrutura múltipla, plural e híbrida, comportando novas e antigas formas de organização”. E chama a atenção para o significado do conceito de instituição:

*É comum ao se tratar do conceito de instituição, tomar como referências as instituições convencionais. Acredita-se que esses referenciais não são suficientes. Compreendemos a instituição como estrutura conseqüente das necessidades organizacionais vitais, de caráter permanente e definido por um conjunto de valores e códigos, que determinam as ações, a visão de mundo e as perspectivas de transformação da realidade<sup>45</sup>.*

Analisando nessa perspectiva, verifica-se que a estrutura organizativa do MST configura como processo que se transforma no seu próprio movimento, tendo caráter informal e formal garantindo a amplitude dos trabalhos em todas as dimensões sociais, econômicas, ambientais e políticas. Portanto, sua solidificação não está na sua institucionalização.

João Pedro Stédile responde as críticas que dizem que o MST prescinde de personalidade jurídica com o seguinte depoimento:

*O MST é um movimento social que procura se organizar pela base para lutar pelo objetivo de combater a pobreza e pressionar para que o Estado extinga o latifúndio e distribua a terra. Nessa estrutura de Movimento Social não precisa de personalidade jurídica. Não é preciso registrar a vontade de luta contra a injustiça social. “Há uma tradição, na civilização, de constituir movimentos de pessoas que se aglutinam, independentemente de registro ou estatuto<sup>46</sup>”.*

Ao se consolidar como principal protagonista da luta pela democratização do acesso à terra, o MST é motivo de severas críticas por parte da opinião pública que taxa os seus membros de baderneiros, intolerantes. A mídia, sem sombra de dúvida, é a maior responsável por essa visão distorcida dos movimentos. Por outro lado, o próprio Estado, com o argumento de defender o Estado democrático de direito, degenera a imagem do movimento, planta falsas

<sup>44</sup>. *Como a CUT pode entrar numa fria ao ajudar o MST: Contexto; Revista Veja. Edição 1997, ano 40. 28 de fevereiro de 2007. p. 43.*

<sup>45</sup> FERNANDES. *Ob.cit.* p.117

<sup>46</sup>. Senado Federal. *Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil. Brasília. Senado Federal. p. 123.*



informações na mídia e criminaliza as ações populares de luta pela terra, associando-as aos atos de injustiças, aonde os trabalhadores passam de vítimas a desordeiros.

O caráter *sui generis* do MST permitiu, desde o início, o ingresso de todas as pessoas que pretendiam uma justa distribuição da terra. Mesmo com os cuidados adotados, houve a infiltração de pessoas que não estavam comprometidas com a luta e muitas vezes se dizem integrantes do movimento por oportunismo ou para perturbar o movimento.

Por outro lado, não se pode negar, nos últimos anos, o aparecimento de inúmeros movimentos sociais agrários, muitos dos quais só para obterem vantagens da situação, denegrindo ainda mais a luta pela terra.

Em regra, afirma José Carlos Garcia:

*O MST tende a ser visto ora como um grupo de desordeiros e baderneiros, ora como grupo subversivo organizado para a derrubada da democracia, ora ainda como defensor de idéias e propostas anacrônicas vinculadas a posições ideológicas historicamente superadas, composto por lideranças oportunistas e militantes de base ingênuos que defendem uma boa causa, mas por meios inaceitáveis*<sup>47</sup>.

Essa crítica mostra que os detentores do poder não admitem a politização dos sem-terra, uma vez que os mesmos deixam o papel que lhe foi determinado, de meros reivindicadores de terras para questionar a vida política nacional. Nesse contexto, a ação coletiva é vista como nociva e algo recriminável. É o que se pode inferir nas lições de José Carlos Garcia:

*O espaço legítimo reservado ao MST seria o da sua manutenção como mero reivindicador de terra para os indivíduos diretamente envolvidos em cada caso, sem contatos com trabalhadores da cidade, ou ainda sem qualquer referência à vida política nacional. As denúncias relativas à politização de movimentos sociais são uma tática usual neste país marcado por um baixo índice de participação política, reforçando o preconceito popular contra a política. A ação coletiva, neste contexto, é vista como subversão, como desordem, como terrorismo*<sup>48</sup>.

Por sua vez, Fernando da Costa Tourinho Neto argumenta que não pode conceber a atuação do MST como anárquica, ou de quem não quer trabalhar, pois o integrante do movimento “é gente que não tem onde viver e trabalhar. Ao ocuparem as terras que não

<sup>47</sup> GARCIA, José Carlos. *O MST entre a desobediência e a democracia*. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *Op. cit.* p. 149.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

atentam para sua função social, não agem contra o patrimônio. Ocupam o espaço que o Estado vergonhosamente, se tem omitido”<sup>49</sup>, quando não realiza a reforma agrária.

Na verdade, o MST se insere num contexto conhecido como novos movimentos sociais que se opõem aos movimentos tradicionais. Os novos movimentos sociais, criados especialmente a partir das décadas de 1970-80, não seguem estruturas institucionalizadas, pois não acreditam nelas para solução dos problemas. Possuem valores culturais e políticos que instituem novos modos de resistência mais eficazes para consecução dos objetivos.

Assim, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra deve ser entendido como sujeito coletivo transformador, composto por integrantes oriundos de diversos estratos sociais diferentes, imbuídos de princípios e valores comuns, objetivando a realização das necessidades humanas fundamentais, por meio da democratização do acesso à terra para quem dela precisa.

### 3.3. POR QUE URGEM OS MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS?

Para compreender o sentido da luta atual dos Movimentos Sociais Agrários pela reforma é necessário verificar que circunstâncias ensejam o surgimento e sua atuação no Brasil.

O desenvolvimento vertiginoso, alcançado no campo brasileiro, a partir da modernização do meio rural, levou à construção de uma sociedade caracterizada, pela exclusão social e pela expropriação, elevando as desigualdades e a concentração de terras e da renda. Então, com a expansão do capitalismo no campo e conseqüentemente, com a sujeição da terra ao capital, verifica-se a existência de uma sociedade pautada pelo neoliberalismo, que é a nova maneira de manifestação do modo de produção capitalista, que cria enormes contingentes de excluídos, representados por desempregados, sem terras, entre outros.

A situação social, diante da devastadora realidade de exploração, dominação, exclusão e expropriação é a gravada pelo alinhamento dos governos ao modelo, adotando um

---

<sup>49</sup>TOURINHO, Fernando da Costa. *Legitimidade dos Movimentos populares*. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *Op. cit.* p.188.

conjunto de medidas políticas que culmina na redução da presença do Estado nas áreas sociais.

Na opinião de Tony Rocha, tais medidas salvaguardaram a implantação de um modelo de desenvolvimento centrado na utilização intensiva dos recursos naturais e na exploração da população e argumenta: “Os governos não foram capazes de responder às necessidades sociais da população rural, deixando de fazer as reformas necessárias para o bem-estar social”<sup>50</sup>

Ante a omissão e a submissão do Estado e sem perspectivas de que reformas ou mudanças estruturais eliminassem as contradições sociais, surgem os novos atores, os movimentos sociais agrários, que ao lutarem contra a concentração da terra, buscam a efetivação dos direitos fundamentais garantidos na ordem constitucional, pois o acesso à terra, assegura, entre outras coisas, o direito ao trabalho e à moradia.

Como não bastasse a luta contra a oligarquia rural tradicional que submetem milhares de pessoas às condições de vida subumanas, os trabalhadores rurais sem-terra, têm que lutar contra os grandes complexos agroindústrias, porque as grandes empresas foram atraídas para o campo. Encontrou na terra uma ótima oportunidade de investimento de seus lucros.

Por outro lado é alarmante o número de produtores rurais expulsos da terra. A ganância por altos rendimentos leva os grandes complexos agrícolas a adquirirem extensas áreas de terras, que na sua maioria são mantidas subutilizadas com a exploração da monocultura.

É na tentativa de transformar essa realidade gritante e acreditando ser possível, a construção de uma sociedade rural justa e igualitária que ocorre a atuação dos movimentos sociais rurais.

---

<sup>50</sup> ROCHA, Tony. *A Luta dos Movimentos Sociais pela Efetividade de Direitos*. Disponível em: <http://www.uel.br/grupo/gepal/lr60-70.pdf>. Acesso em: 01 junho. 2007.

### 3.4. O SENTIDO E A DIMENSÃO DA ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS

A realidade agrária/agrícola brasileira sofreu profundas mudanças, pois passou por um processo de modernização tecnológica, possibilitando sua integração à dinâmica industrial de produção e a criação de complexos agroindustriais.

Tais mudanças foram executadas basicamente através de altos investimentos governamentais no setor industrial, que buscava modernizar a economia nacional destruindo a base agrícola. O principal instrumento, como já afirmado, o crédito subsidiado, foi o principal instrumento para viabilizar esta transformação e capitalizou os grandes proprietários, levando à industrialização do campo.

Os subsídios governamentais promoveram a modernização do latifúndio de modo conservador, pensado e voltado para a produtividade, competitividade e para o mercado exportador, o que manteve e ampliou a má-distribuição da terra da propriedade da terra e, conseqüentemente aprofundou o modelo excludente e concentrador do País.

O cultivo monocultor em grandes extensões, padrão dominante do modelo de agricultura, levou sim, ao aumento da produção agrícola, contudo, sem promover o bem-estar social da maioria da população rural.

É neste contexto que se dá a atuação dos movimentos sociais rurais. Percebe-se que as lutas dos movimentos sociais no campo não se restringem ao acesso à propriedade fundiária. Extrapolam a luta pelos meios de produção e se transformam em um processo de construção de sujeitos políticos, recriando relações sociais e transformando o espaço rural.

Vários autores, a exemplo de Sauer, têm demonstrado que a luta dos sem-terras ultrapassa a simples demanda por terra. São lutas pela libertação e emancipação dos explorados. Essa atuação é em busca de sobrevivência e não se limita à dimensão econômica, mas incluem demandas por saúde, educação, justiça social, paz. São lutas que reivindicam, em outras palavras, a inclusão, o direito à participação política, reconhecimento como sujeito de seu próprio destino, possibilitando a construção de uma nova sociedade rural.

O movimento agrário fruto das contradições sociais e gestado como resistência ao aprofundamento da exploração das populações rurais com a implantação da modernizada agricultura, recoloca a importância da realização de uma reforma agrária massiva no Brasil, a partir de uma perspectiva que transcende a mera implantação de políticas compensatórias.

A luta pela terra, entendida como processo social de resistência ao modelo rural instituído, se transforma em uma luta Política, Social e Cultural, reclamando a construção e realização da cidadania da população rural.

Esta luta como processo social, abarca um conjunto de transformações no campo, exigindo a redistribuição da propriedade da terra e, conseqüentemente, do poder, democratizando a participação dos trabalhadores rurais nas decisões políticas. Portanto, a luta dos movimentos sociais rurais pela reforma agrária, antes de tudo, está baseada na busca de instrumentos que gerem trabalho e renda, possibilitando melhores condições de vida no meio rural.

*As experiências de luta e de acesso à terra, no entanto, além de garantir bem-estar social e melhoria nas condições de vida. São também impulsionadoras de transformações profundas na sociedade. Este processo gesta valores e representações sociais, dando novas perspectivas ao mundo rural<sup>51</sup>.*

Conseqüentemente, a conquista da cidadania através do acesso à terra, cria protagonistas e sujeitos conscientes de seu papel. O acesso à terra, almejado pelos movimentos sociais, significa, ainda, processo de construção de alternativas à realidade atual, vivenciado por milhões de trabalhadores rurais “desterrados”.

A atuação dos movimentos sociais no campo se materializa nas ocupações de latifúndios, transformados em acampamentos e posteriormente em assentamentos. O acampamento e o assentamento são os espaços nos quais se encontram o sonho, se renova as possibilidades de uma vida melhor. É neste espaço que os trabalhadores rurais sem-terra, criam e desenvolvem novas formas de organização, numa clara reinvenção das relações sociais, em resposta ao modelo instituído. Aqui seus integrantes constroem novas identidades e perspectivas de vida.

---

<sup>51</sup> SAUER, Sérgio. *Movimentos Sociais Rurais em Múltiplas Dimensões: A Luta pela Terra e a Reinvenção do Rural*. Disponível em: <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=266>. Acesso. 05 junho. 2007.

## 4. A PROPRIEDADE RURAL E A FUNÇÃO SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

### 4.1. FUNDAMENTOS:

Ao elevar o princípio da função social entre os direitos e garantias fundamentais, a Carta Magna trouxe importante modificação no conteúdo do direito de propriedade, que não pode mais ser concebido na acepção de direito absoluto.

Neste sentido leciona José Afonso da Silva, “o regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição, esta garante o direito de propriedade, desde que atenda sua função social”<sup>52</sup>

Assim determina a constituição Federal:

*Art. 5º: Todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:*

*XXII - é garantido o direito de propriedade;*

*XXIII - a propriedade atenderá sua função social;*

Portanto, não há outra interpretação, a não ser aquela de que só está garantido o direito da propriedade quando há o atendimento da função social, uma vez que a Constituição autoriza até mesmo a desapropriação, mediante indenização daquele imóvel rural que deixou de cumprir sua função social.

---

<sup>52</sup> *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 270.

Ademais, verifica-se, a propriedade sofre a interferência de outras normas constitucionais. E devido à incidência do conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade, ela passa a ter caráter de direito público, não podendo ser mais considerada como um direito individual e “nem como instituição do Direito Privado”<sup>53</sup>.

Motivo pelo qual, para José Afonso da Silva o assunto não deveria estar regulando no capítulo que trata dos direitos e garantias fundamentais e, sim, “previsto apenas na ordem econômica”<sup>54</sup>. Porém, ressalta, inscrita no artigo 170, a propriedade privada e a sua função social, “tem importância porque não mais poderá ser considerada um direito individual”<sup>55</sup>, uma vez que a ordem econômica deve estar ordenada para assegurar a todos existência digna, conforme os preceitos da Justiça Social.

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por finalidade assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios.*

*II - Propriedade Privada;*

*III - Função Social da Propriedade;*

Por sua vez, Marcelo Dias Varella aplaude a iniciativa do legislado constituinte de fazer constar, no título dos direitos e garantias fundamentais, o regime jurídico da propriedade orientado pela função social.

*Importante destacar que a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, ao contrário das constituições anteriores não está mais apenas no capítulo referente a ordem econômica, mas sim como um direito e garantia do homem, direito básico do ser humano, cláusula pétrea da carta de 1988, isto é, imutável. Portanto o direito ao cumprimento da função social da propriedade foi erigido a direito fundamental do povo brasileiro*<sup>56</sup>.

Nota-se que com a Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição Cidadã”, tem a prevalência do interesse social como escopo. Isso está muito bem evidenciado no título dos direitos e garantias fundamentais, ressaltando como finalidade maior o bem-estar da coletividade.

---

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> *Ibidem*

<sup>55</sup> *Ibidem*

<sup>56</sup> VARELLA. *Op.cit.* p. 217.

Desta forma, o uso da propriedade não é mais irrestrito como se verificava nas legislações concebidas sob a influência do “Código de Napoleão” que consagrava a propriedade como um direito absoluto intangível e perpétuo, podendo o proprietário, usar, gozar e dispor da propriedade como bem entendesse.

Nesse sentido, Grace Virginia Ribeiro de Magalhães Tanajura, com apoio nas lições de Hely Lopes Meirelles, afirma:

*A propriedade continua a ser um direito individual condicionado ao bem estar da comunidade. O direito à propriedade sofreu um processo de relativização, de publicização ou socialização como preferem alguns autores. Em outras palavras, o exercício do direito de propriedade foi sendo, pouco a pouco, condicionado ao bem-estar social, ao cumprimento da função social, expressão atribuída a Diguít que possivelmente inspirou-se em São Tomás de Aquino. Nesse espírito, a Constituição de 1998, inova, avança e inculpe a função social entre os direitos e garantias individuais e coletivas (art. 5º, XXIII), conferindo-lhe status de cláusula pétrea (art. 60. § 4º, IV). Além disso, manteve a função social entre os princípios da ordem econômica e prevê os requisitos mediante os quais a propriedade de imóvel rural não cumpre sua função social.*<sup>57</sup>

Verifica-se que o verdadeiro significado da Função Social da propriedade não é o de diminuição do direito em questão, mas de “poder-dever” do proprietário, devendo este dar destinação correta à propriedade, proporcionando bem-estar coletivo, ou seja, o papel da função social da propriedade é submeter o interesse individual ao coletivo.

Garantem muitos jus-agraristas, a exemplo de Cristiane Lisita Passos<sup>58</sup>, que a propriedade agrária caracteriza-se pelo fato de constituir bem que não se destina ao consumo, mas necessário para produzir bens ao consumo.

Constitui assim, a terra, por excelência, num bem de produção, porque tem como utilidade natural a produção de bens essenciais à sobrevivência humana. Se ela é mantida inerte ou inaproveitada, não gera bens à coletividade e, por ter essa natureza, a propriedade rural\ deve desempenhar sua função social, com maior rigor que qualquer outro bem, justificando até mesmo a intervenção do Estado a fim de fazer com que seja alcançada a finalidade principal da propriedade rural.

<sup>57</sup> *A Função Social da Propriedade Rural Com Destaque para a Terra, no Brasil Contemporâneo*. p. 26.

<sup>58</sup> *A Função Social do Imóvel Rural*. In: BARROSO Lucas Abre; Passos, Cristiane Lisita (Coords.). *Direito Agrário Contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p.53



Maria Auxiliadora Castro e Camargo<sup>59</sup>, discorrendo sobre a importância dos bens de produção, afirma que o proprietário, em se tratando da terra, tem o dever de usar, mas ao mesmo tempo deve utilizá-la de maneira que não venha descaracterizá-la, levando em consideração que a produção interessa, não só a si próprio, mas a todos os sujeitos da sociedade, pois os alimentos, bem como outros elementos essenciais à vida, vêm da terra. Assim, é inaceitável que um bem de produção, como é a terra, não seja utilizado em consonância com as necessidades sociais.

Da análise dos dispositivos que regem a ordem econômica brasileira, da qual a propriedade e sua função social constituem princípios informadores, verifica-se que a justiça social é que deve orientar a finalidade de assegurar a todos a existência digna. Nesta condição, ou seja, como princípio, visa garantir o mínimo de dignidade à pessoa humana através do correto exercício do direito de propriedade. “O correto exercício do direito de propriedade implica no reconhecimento da inclusão de deveres ao tradicional conceito subjetivo. Podemos afirmar, então, que um desses deveres significa exatamente o respeito a dignidade humana”<sup>60</sup>.

Por outro lado, o fato de a função social integrar o próprio conceito do direito de propriedade traz paralelamente as faculdades de usar, gozar e dispor da propriedade agrária, o dever social de contribuir para a existência digna da sociedade.

Na opinião de Antonio José de Matos Neto, “a Constituição Federal de 1988, foi sabia ao inserir entre os direitos individuais e coletivos, o da propriedade, mas onerado com a função social”<sup>61</sup>. E afirma ainda: “este princípio constitucional deve ser interpretado em consonância com os princípios fundamentais da República do Brasil, inseridos nos parágrafos 1º a 4º do artigo 3º da Constituição Federal”<sup>62</sup>.

Então, ao dar finalidade correta ao imóvel rural, seu proprietário estará contribuindo para construção de uma sociedade mais justa, garantindo o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e reduzindo as desigualdades sociais.

---

<sup>59</sup> *Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lista. Op. cit. p.59.*

<sup>60</sup> *Idem Ob. cit. p. 66.*

<sup>61</sup> *Função Ética da propriedade imobiliária no Código Civil. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS Cristiane Lisita (Coords.). Op. cit. .p. 79.*

<sup>62</sup> *Ibidem.*

Ainda, referente à constitucionalização da função social como direito fundamental, suscita boa discussão a sua eficácia e aplicabilidade. Em regra, as normas que preconizam os direitos fundamentais e individuais são de aplicabilidade e eficácia imediata, como a própria Constituição dita no parágrafo 1º do artigo 5º.

Art. 5º.

§ 1º. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata.

Acerca disso, José Afonso da Silva faz importante observação:

*A norma que contém o princípio da Função Social da propriedade incide imediatamente, e é de aplicabilidade imediata, como o são todos os princípios constitucionais. A própria jurisprudência já o reconhece. Realmente, afirma-se a tese de que aquela norma tem plena eficácia, porque interfere com a estrutura e o conceito da propriedade, valendo como regra que fundamenta um novo regime jurídico desta, transformando-o numa instituição de Direito público, especialmente, ainda que nem a doutrina nem a jurisprudência tenham percebido o seu alcance, nem lhe dado aplicação adequada, como se nada tivesse mudado... Ele transforma a propriedade capitalista, sem socializá-la. Condiciona-a como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição. Constitui como já se disse o fundamento do regime jurídico da propriedade, não de limitações, obrigações e ônus que podem apoiar-se e sempre apoiaram em em outros títulos de intervenção, como de ordem pública ou a atividade de polícia. A função social introduziu na esfera interna do direito de propriedade um interesse que não coincide com o do proprietário e que, em todo o caso, é estranho ao mesmo, constitui princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento é da sua garantia, incidindo sobre seu próprio direito... Com essa concepção é que o intérprete tem que compreender as normas constitucionais, que fundamentam o regime jurídico da propriedade: Sua garantia enquanto atende sua função social, implicando um transformação destinada a incidir, seja sobre o fundamento mesmo da atribuição dos poderes ao proprietário, seja, mais concretamente, sobre o modo em que o conteúdo do direito vem positivamente determinado; assim é que a função social mesma acaba por posicionar-se como elemento qualificante da situação jurídica considerada... Enfim, a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade<sup>63</sup>.*

#### 4.2. REQUISITOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

A constituição de 1988, além de acolher o princípio da função social da propriedade, tanto como direito e garantias fundamentais, quanto princípios da ordem econômica,

---

<sup>63</sup> SILVA. *Op. cit.* p. 282/283.

preocupou-se também em indicar os requisitos pelos quais se verifica o cumprimento da função social, conforme preconiza o Art. 186 da Constituição Federal.

*Art. 186 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei os seguintes requisitos:*

*I – Aproveitamento racional e adequado;*

*II – Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;*

*III – Observação das disposições que regulam as relações de trabalho;*

*IV – Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores;*

Conforme se verifica, a Carta Constitucional de 1988 trouxe tais requisitos para o cumprimento da função social, semelhante aos traçados pelo Estatuto da Terra. Contudo, necessitou de regulamentação por lei posterior, para ser aplicada, o que é objeto de crítica, por parte de alguns jus-agraristas:

*Há a presença de diversos conceitos subjetivos como pode deduzir das expressões insertas no artigo 186 e seus incisos. Também faz referências a expressões altamente subjetivas como uso racional e adequado, exploração adequada dos recursos naturais, exploração que favoreça ao bem-estar.<sup>64</sup>*

Com efeito, a Constituição Federal apenas traçou diretrizes.

Entretanto, foi incisiva ao ditar que somente cumprirá sua função social a propriedade na qual estejam sendo observados simultaneamente todos os requisitos elencados. De modo que não satisfaz a função social da propriedade a ocorrência de apenas um ou de outro. É preciso que estejam todos concomitantemente.

O rol dos requisitos enumerados é taxativo, não podendo sofrer redução ou acréscimo por lei ordinária.

Referente às críticas que acusam de vagos os significados das expressões adotadas nos requisitos, Rosalinda P. C. Rodrigues Pereira responde nos seguintes termos:

*A Constituição, ao tratar do aspecto econômico do solo, abandonou a expressão níveis satisfatórios de produtividade,” adotando um termo mais técnico: “o aproveitamento do solo deve ser racional e adequado”. A despeito das críticas que acusam uma generalidade no significado, em que aproveitamento racional e adequado implicaria critérios subjetivos do próprio Produtor, entende-se que o*

---

<sup>64</sup> VARELLA. *Op. cit.* p .220.

*termo traduz a boa técnica agrícola, pois retrata a verdadeira produtividade, visto que essa pode existir sem que o aproveitamento do solo seja racional e adequado*<sup>65</sup>.

Aproveitamento racional da terra significa sempre empregar a técnica agrícola mais apropriada de acordo com as características geofísicas de cada região, respeitando sua vocação/aptidão agrícola, de modo a tirar o melhor proveito sem agredir a terra. Neste caso, ao contrário do que afirmam alguns, as técnicas modernas nem sempre são as mais adequadas. É necessário que se verifique o potencial do solo, pois se este não for propício a determinado tipo de cultura, não há técnica que permita o aproveitamento do solo na sua totalidade.

O aferimento do uso racional e adequado se faz pelos graus de utilização (GUT) e pelo grau de eficiência na exploração (GEE). Estes índices foram fixados pela Lei nº 8.629/93, que regulamentou os dispositivos constitucionais referentes à política agrícola e fundiária e a reforma agrária. Dita a norma que será considerado aproveitado racional e adequado quando a propriedade rural obtiver grau de utilização de no mínimo 80% e grau de eficiência de 100%. A propriedade, então, para ser considerada produtiva deve apresentar esses percentuais, caso contrário é considerada improdutiva. Portanto, não se pode afirmar que o cumprimento do elemento econômico da função social da propriedade rural seja algo vago e impreciso. Pelo contrário, é possível, a qualquer tempo, seja a administração pública, seja o magistrado, resolvendo caso concreto, apurar se estão sendo cumpridos os níveis de produtividade, conforme determina a lei 8.629/93.

*Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.*

*§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.*

No entanto, causa preocupação o fato de a determinação do conteúdo do requisito previsto no inciso I do artigo 186, dependa exclusivamente de índices definidos por órgãos do poder executivo, sem qualquer participação do legislativo, o que deixa margem para a adequação dos índices a eventuais interesses do governante. Isto quer dizer, se houver vontade de acelerar um programa de reforma agrária, basta tornar os indicadores de produtividade

---

<sup>65</sup> A Teoria da Função Social da Propriedade Rural e seus Reflexos na Acepção Clássica de Propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). Op. cit. p. 116.

mais elevados, elevando assim, o número de propriedades consideradas improdutivas. Por outro lado, se o interesse for o de atender o anseio do latifúndio improdutivo, da não realização da reforma agrária, basta que os índices sejam diminuídos, permitindo que propriedades com baixo nível de atividade produtiva venham a ser consideradas produtivas.

O grau de utilização deve ser calculado pela relação percentual entre a área efetivamente aproveitada e a área aproveitável total do imóvel rural. São consideradas áreas efetivamente utilizadas as áreas plantadas com produtos vegetais, áreas de pastagens nativas ou plantadas, observando o índice de lotação por zona de pecuária fixado pelos órgãos de pesquisa ou de extensão rural. No caso de exploração vegetal ou florestal, deve observar o índice estabelecido pelo órgão competente, variando de região para região.

O grau de eficiência é obtido de acordo com a atividade exercida nas explorações de culturas: divide-se a quantidade produzida de cada cultura pelos respectivos índices de rendimentos estabelecidos pelos órgãos competentes, variando de região para região. Já na pecuária divide-se o número total de unidade animal pelo índice de lotação estabelecido para a região e somam-se os resultados divididos pela área efetivamente utilizada e multiplicado por cem.

Ao lado do aproveitamento racional e adequado, a Constituição preconiza a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, pois a natureza, por meio dos recursos naturais como rios, lagos, florestas e fauna, contribui para o bem-estar e para o equilíbrio ecológico, o que reflete positivamente na qualidade de vida, não só do proprietário, mas da comunidade em geral. Mais uma vez exige-se o respeito à vocação/aptidão da terra, com a finalidade de manter a produtividade, bem como a preservação das características naturais do meio.

Esse requisito, no momento atual, em que a questão ecológica vem ganhando repercussão coletiva, assume grande relevância.

Cumpramos lembrar que no sistema constitucional brasileiro, a tutela do meio ambiente é imprescindível, uma vez que meio ambiente preservado é garantia de vida futura com qualidade. Por isso, não pode a propriedade rural que tem uma finalidade nobre, desrespeitar a capacidade regenerativa da natureza.

Deve ainda, o proprietário de imóvel rural, o respeito à observância das relações que regulam as relações de trabalho. Isto porque não se pode mais admitir o trabalho escravo e nem a mão-de-obra de menores. Ainda, proíbe a proliferação de relações espúrias que ofereçam condições de degradação do ser humano, impedindo seu pleno desenvolvimento, trazendo prejuízos à saúde do trabalhador.

Exige-se não só a observação e o cumprimento dos dispositivos inerentes ao contrato de trabalho, individual, ou coletivo, mas também os contratos agrários.

Ao abordar este requisito, Benedito Ferreira Marques aponta a inovação, no entanto questiona:

*Aqui, a inovação propicia questionamentos... Primeiro porque ao envolver os contratos agrários limitou-se aos de arrendamento e de parceria (erroneamente adjetivados de rurais no novel texto legal), distraindo outros contratos inominados admitidos nos ordenamento jurídico brasileiro (art. 39, Dec. 59.566, de 14.11.66). Citam-se, para exemplificar, o contrato de comodato, muito utilizado no meio rural, e o contrato de concessão de uso..., que pode perfeitamente ser utilizado, em caráter oneroso e por tempo determinado, como negócio jurídico, visando ao uso temporário do imóvel rural. Em segundo lugar quem cede o uso e o gozo ou somente o uso específico de imóvel rural a outrem, transfere para este o ônus de cumprimento da função social.<sup>66</sup>*

Porém, é pacífico o entendimento de que cabe ao empregador rural observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho previstas na Consolidação das Leis trabalhistas. Quer, com isso evitar a exploração do homem, circunstância que pode invariavelmente, conduzir o trabalhador a uma condição de trabalho escravo e desumano.

Ainda, para que se cumpra a função social da propriedade rural, é necessário verificar o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores rurais. Objetiva, no mínimo, o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra. Deve ainda observar as condutas de boa convivência de modo a evitar os conflitos e tensões sociais.

Após o estudo dos requisitos traçados no artigo 186, CF, vislumbra-se que a função social é composta por três elementos: econômico, social e ecológico, cuja fiel observância sinaliza estar o imóvel rural cumprindo a sua função social. O elemento econômico diz respeito ao aspecto da produção, ou seja, a exploração eficiente e o aproveitamento racional adequado, de forma que os fatores de produção sejam aplicados de acordo com as condições

---

<sup>66</sup> MARQUES. *Op. cit.* p. 52.

do solo. O elemento social, que ao mesmo tempo propugna pelas boas relações de trabalho e ao bem-estar coletivo. O elemento ecológico está representado na obrigação de respeitar a legislação ambiental, que visa preservar os recursos naturais, especialmente os não renováveis.

#### 4.3. FISCALIZAÇÃO DOS REQUISITOS

Sabe-se que além de prever legalmente a função social, é necessário fiscalizar se a mesma está sendo cumprida. Caso contrário, o preceito constitucional torna-se inócuo.

Entretanto, a fiscalização vem se mostrando uma tarefa complexa, pois indagações têm sido feitas, sobre quais órgãos recai o dever de fiscalizar.

Enquanto o Estado não propicia instrumentos eficazes para sanar as dificuldades aqui aludidas, continua-se registrando freqüentes e enormes desrespeitos à liberdade do trabalho, com grande número de trabalhadores em condição de trabalho escravo nas grandes fazendas. Sem falar nos inúmeros casos de exploração do trabalho infantil.

Constata-se, então, que apesar de identificar diversas ocorrências do descumprimento da função social da propriedade, o Estado não cumpre com o seu papel, qual seja o de promover a desapropriação e promover a distribuição daquela propriedade.

Analisando as dificuldades pertinentes ao processo fiscalizatório, Benedito Ferreira Marques sugere:

*É inquestionável que o acesso às linhas de financiamento constitui, para o produtor rural, o momento de seu maior interesse. O crédito rural apresenta-se como a melhor oportunidade para a comprovação dos requisitos da função social. E não se faz necessário editar nenhuma lei a mais para tal exigência, posto que a Lei nº 4.829, de 05/11/65, que institucionalizou o crédito rural, compete ao Conselho Monetário Nacional a atribuição ampla para disciplinar toda e qualquer operação de crédito rural. Basta uma Resolução, como tantas que têm sido baixadas por aquele órgão, sob a fiscalização do Banco Central do Brasil. Na hipótese a instituição financeira onde o produtor rural fosse buscar financiamento passaria a exigir a comprovação do cumprimento dos requisitos da função social, mediante certidões do INCRA, a respeito da produtividade; do IBAMA, a respeito do requisito vinculado à ecologia; e da Justiça do Trabalho, referente à comprovação quinquenal prevista no art. 233, da Constituição Federal. O requisito concernente*

*ao bem-estar do proprietário e dos trabalhadores rurais, poderia ser aferido pelos órgãos de extensão rural.*<sup>67</sup>

Esse posicionamento é questionado por Cristiane Lisita Passos<sup>68</sup>, pois mesmo que o acesso ao crédito seja interesse do próprio produtor, este produz para todos e, ademais, a dificuldade de acesso a crédito reflete na economia. Sem falar que a demora na liberação do financiamento, por vezes pode fazer o produtor perder a época do plantio.

A verdade é que enquanto discute-se de quem é a atribuição de aferir o cumprimento da função social e as dificuldades inerentes ao processo fiscalizatório, milhões de hectares que poderiam ser distribuídos, não o são e milhões de trabalhadores sem terra continuam lutando por um pedaço de terra, o que por vezes, agrava os conflitos sociais.

#### 4.4. DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL

De nada adiantaria, o Estado criar um aparato legal instituindo a função social da propriedade rural, se do descumprimento, não acarretasse consequências ao proprietário.

Como forma de punir o descumpridor da função social da propriedade, a Constituição trouxe inserta em seu artigo 184, a desapropriação:

*Artigo 184 – compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante justa e prévia indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.*

Assim a violação do dever de cumprir a função social da propriedade rural acarreta, dentre outras consequências, a desapropriação do imóvel para fins de redistribuição. É dessa forma que ocorre a intervenção do Estado na órbita da propriedade inadimplente com a função social. De forma incisiva, Domingos Sávio Dresch da Silveira afirma que:

*A propriedade que não cumpre sua função social não existe e, como consequência, não merece proteção e deveria ser objeto de perdimento e não desapropriação. O*

<sup>67</sup> MARQUES. *Op. cit.* p. 52/53.

<sup>68</sup> PASSOS. *Op. cit.* p.48



*proprietário só recebeu do ordenamento jurídico aquele direito na medida em que respeite aquelas obrigações, na medida que respeite a função social do direito de propriedade. Se o proprietário não cumpre e não se realize a função social da propriedade, ele deixa de ser merecedor de tutela por parte do ordenamento jurídico, desaparece o direito de propriedade.*<sup>69</sup>

O inciso II do artigo 185 da CF suscita muita divergência entre os juristas, para uns a propriedade produtiva, ainda que não cumpra a sua função social é protegida da desapropriação-sanção, uma vez que a Constituição conferiu indenidade absoluta a este tipo de propriedade, o que a torna insuscetível de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, podendo a administração pública valer-se apenas de outras modalidades de desapropriação (utilidade pública ou interesse social), mas com prévio pagamento em dinheiro. Outros entendem que apenas a propriedade que se torna produtiva respeitando os três elementos que compõem a função social, expressamente previstos no artigo 186 da Constituição Federal, estará protegida da reforma agrária. Se diferente fosse, estaria premiando a propriedade que cumpre apenas o elemento econômico. “Essa interpretação é a que melhor harmoniza com a concepção que defendemos ser a função social elemento constitutivo do direito de propriedade”<sup>70</sup>.

Diversos juristas advogam que o artigo 185, CF, constitui, na verdade um mecanismo jurídico para evitar a desapropriação do latifúndio. E há aqueles que defendem que neste aspecto a Constituição retrocedeu e que tal dispositivo anularia os efeitos do artigo 186 e seus incisos, como leciona Bernardo Maçano Fernandes:

*A grande derrota da luta pela reforma agrária aconteceu durante a elaboração da Constituição de 1988, em que o capítulo sobre a reforma agrária sofreu um enorme retrocesso, tendo como referência o Estatuto da Terra. Embora a sociedade organizada tenha apresentado uma emenda popular com mais de um milhão e duzentas mil assinaturas, acabaram por prevalecer os interesses dos latifundiários. Interesses agora representados não apenas pelos coronéis, mas também pelos empresários que se apropriaram de grandes extensões de terras durante o regime militar. As forças conservadoras conseguiram aprovar um dispositivo genérico tornando a propriedade produtiva intocável. Espertamente a definição de propriedade produtiva ficou a cargo da legislação complementar.*<sup>71</sup>

Discutindo o tema, Varella alega que é perfeitamente possível encontrar uma propriedade produtiva, mas que não cumpre os demais requisitos da função social da

<sup>69</sup> SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch. A Propriedade Agrária e suas Funções Sociais. In. SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch; XAVIER, Flavio Sant'Anna (Orgs.). *O direito Agrário em debate*. Porto Alegre. 1998. p. 14.

<sup>70</sup> Idem. p.21.

<sup>71</sup> FERNANDES. Op. cit. 43

propriedade. De acordo com a regra do artigo 185, só a propriedade produtiva teria guarita legal. E conclui:

*Há, portanto, antinomia entre o inciso II do artigo 185 e os demais dispositivos referentes ao cumprimento da função social da propriedade*<sup>72</sup>.

Por outro lado, Joaquim Modesto Pinto Junior observa a questão argumentando:

*É necessário recorrer à interpretação sistemática, não se olvidando que o ordenamento jurídico deve ser considerado como um todo informado por princípios explícitos e implícitos, e que a integração isolada de uma norma pode deturpar seu verdadeiro sentido até mesmo podendo resultar num sentido que possa ir contra os fins da ordem jurídica.*<sup>73</sup>

De fato, o argumento que vem se firmando no sentido de não permitir a desapropriação do latifúndio é que a propriedade é produtiva e por isso protegida contra este fim, prevalecendo o art. 185, inciso II.

Tal argumentação é incisivamente criticada por Marcelo Dias Varella, nos seguintes termos:

*...Seria necessário afirmar que o artigo 185, II, tem preferencia sobre o artigo 7º com os seus 34 incisos, que tratam dos direitos dos trabalhadores rurais, pois o proprietário que não cumpre a função trabalhista e, portanto não efetiva a função social da propriedade (art. 186, III), não poderia ser punido com a desapropriação. Ainda sob a mesma ótica, teria o inciso II do artigo 185, preferência sobre capítulo VI, que trata do meio ambiente (artigo 186, II) um absurdo!...*<sup>74</sup>

Com efeito, o atendimento à função social da propriedade rural vem sendo comumente confundido com o seu aproveitamento econômico. Como já foi afirmado, a produtividade é apenas um dos requisitos para que a propriedade alcance a sua função social, desde que associada aos aspectos de promoção do bem-estar social, defendido pela Carta Constitucional. A mera produtividade não deve resguardar a propriedade, se os valores extra-patrimoniais não restarem atendidos. Assim os latifúndios utilizados para fins especulativos, ainda que neles se aferir produtividade, estarão descumprindo sua função social por não observar as situações sociais.

---

<sup>72</sup> VARELLA. *Op. cit.* p. 251

<sup>73</sup> JUNIOR, Joaquim Modesto Pinto. **Função Social da Propriedade. Dimensões Trabalhistas e Ambientais.** Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

.p. 16

<sup>74</sup> VARELLA. *Op. cit.* p. 253.

Na verdade, a propriedade que atinja o Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência na Exploração (GEE) atenderia apenas parte de um dos requisitos do art. 186 da Constituição Federal, assim como apenas parte de um dos requisitos do art. 9º da Lei nº. 8.629/93. Portanto, é possível, aliás muito comum, que uma propriedade considerada produtiva não atenda sua função social plena, porquanto a função social da propriedade só é cumprida quando atendidas **simultaneamente** suas quatro condicionantes.

A redação do art. 9º da Lei nº. 8.629/93, que regula os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, é expressa no sentido de que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, **simultaneamente**, os requisitos do aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Para melhor visualização do problema, analisa-se a seguinte suposição:

*a) no imóvel A, **produtivo**, uma atividade orientada i) pelo desmate das áreas de preservação permanente e de reserva legal (ilícitos contra o meio ambiente), conduzido como forma de ampliação da eficiência na exploração; ii) pelo patrocínio de trabalho escravo ou degradante (ilícitos contra as relações de trabalho), no afã de otimizar custos e resultados da produção; e iii) por exploração de atividades perigosas ou insalubres (carvoejamento/queima da cana etc), sem cautelas ou contrapartidas à segurança ou à saúde dos trabalhadores, moradores e vizinhos (desfavorecimento ao bem-estar);*

*b) no imóvel B, **improdutivo**, uma atividade orientada pelos imperativos legais i) de abstenção de qualquer desmate em áreas de preservação permanente e de vedação de corte raso em áreas de reserva legal (cumprimento da função ambiental), II) de contratação, registro e assalariamento condignos aos trabalhadores (cumprimento da função trabalhista); e iii) de exploração favorecedora da saúde, educação e lazer do proprietário e trabalhadores (cumprimento da função bem estar), à custa do que ter-lhe-ia faltado pouco para atingir os índices de produtividade (descumprimento da função produtividade).<sup>75</sup>*

Com os exemplos, fica evidente a incoerência quando se faz a interpretação levando-se em consideração aspectos puramente economicista. Pois desse ponto de vista o imóvel do segundo exemplo, seria passível de desapropriação-sanção

Portanto, conclui-se que somente a pequena e a média propriedade recebem proteção especial do Ordenamento Constitucional, porém quando seus proprietários não possuem outra.

---

<sup>75</sup> JÚNIOR. Op. cit. p. 25

Descumprem ainda a função social, as propriedades nas quais constata-se a existência de trabalho escravo ou exploração de mão-de-obra infantil e o cultivo de plantas psicotrópicas, porém estas situações carecem de regulamentação. Várias propostas foram apresentadas ao Congresso Nacional com o objetivo de alterar a redação do artigo 243 da Constituição Federal, estabelecendo a possibilidade do confisco para propriedades onde forem constatados cultivos ilegais e trabalho escravo.

O Senado Federal aprovou, em 2001, a PEC 57/1999. Após aprovação no Senado, a proposta seguiu para a Câmara dos Deputados, onde recebeu o número 438/2001. A bancada ruralista, alegando que a proposta deixa dúvida quanto ao conceito de trabalho escravo e por isso necessitava de melhor redação dificultou a votação. Em 2004 a PEC 438-A foi aprovada, em primeiro turno, tendo ainda que passar por mais uma votação na Câmara, para depois retornar ao Senado. O texto aprovado é o seguinte:

*Art. 243. As glebas rurais e urbanas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão expropriadas e destinadas a reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas na lei, observado, no que couber, o disposto no artigo 5. Parágrafo único: todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração do trabalho escravo será confiscado, e reverterá a um fundo especial com destinação específica, na forma da lei.*

A aprovação desta PEC é de fundamental importância, pois só as sanções administrativas, as multas, não têm sido suficientes para coibir essa prática desumana.

Vem ganhando força entre os jus-agraristas a tese que defende que somente a propriedade cumpridora de sua função social deve receber proteção do ordenamento jurídico. Chegam afirmar que como a função social é integrante do conceito de propriedade, aquela que não a observa não existe. Dessa forma, os proprietários, cujo imóvel sofreu invasão coletiva e não cumpre a sua função social, não devem ser amparados pelas ações possessórias e o pedido de reintegração de posse, diante dos graves conflitos sociais, negado.

*A Carta Magna e as necessidades sociais nos autorizam a dizer que a propriedade que não cumprir sua função social não terá a proteção do Judiciário: vale dizer, a*

*posse que mencionada pelo artigo 927 do Código de Processo Civil e a posse que atende os requisitos do artigo 186 da Constituição*<sup>76</sup>.

Nesta mesma linha de raciocínio, Fábio Konder Comparato é mais incisivo e assevera que a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária não constitui o sacrifício de um direito individual, mas constitui uma sanção administrativa pelo descumprimento do dever que incumbe a todo proprietário de dar a certos bens destinação social. Motivo pelo qual não deve atribuir uma indenização completa, ou seja, o valor venal.

*... o descumprimento do dever social de proprietário significa uma lesão ao direito fundamental de acesso à propriedade, reconhecido doravante pelo sistema constitucional. Nessa hipótese, as garantias ligadas normalmente a propriedade, notadamente a de exclusão das pretensões possessórias de outrem devem ser afastadas. Como foi adequadamente salientada na doutrina alemã, a norma de vinculação social da propriedade não diz respeito, tão só, ao uso do bem, mas a própria essência do domínio. Quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes a propriedade, como o deforço imediato e as ações possessórias. A aplicação das normas do Código Civil e do Código de Processo Civil, nunca é demais repetir, há de ser feita à luz dos mandamentos constitucionais, e não de modo cego e mecânico...*<sup>77</sup>

Nesta mesma linha de raciocínio, Umberto Machado de Oliveira afirma, com apoio nas lições de Eros Roberto Grau que:

*A propriedade dotada de função social, que não esteja a cumpri-la, já não será mais objeto de proteção jurídica. Ou seja, não haverá mais fundamento jurídico a atribuir direito de propriedade ao titular do bem (propriedade) que não está mais a cumprir sua função social. Em outros Termos: já não há mais, no caso, em que possa, juridicamente, ser objeto de propriedade (...)*<sup>78</sup>.

Desta forma, se o proprietário não possui mais a proteção jurídica, não há que falar em indenização, quando da desapropriação para fins de reforma agrária, pois esta configuraria enriquecimento ilícito.

De fato, o intérprete, ao analisar os conflitos agrários, deve levar em consideração as transformações ocorridas no regime jurídico da propriedade, visando a concretização dos imperativos sociais.

<sup>76</sup> STROZAKE, Juvelino José. *Reforma Agrária e os direitos difusos e coletivos- a ocupação coletiva de terras como forma de acesso a justiça- a função social da propriedade rural e os fins sociais do processo civil*. In: STROZAKE, Juvelino José. **Questões Agrárias: Julgados Comentados e Pareceres**. São Paulo: editora Método, 2002, p. 70.

<sup>77</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. In: STROZAKE, Juvelino José. **A Questão Agrária e A Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais., 2000. p. 145.

<sup>78</sup> OLIVEIRA, Umberto de. **Princípios de Direito Agrário na Constituição Vigente**. Curitiba: Juruá Editora, 2004. p. 181.

## 5 REFORMA AGRÁRIA PARA DEMOCRATIZAR O ACESSO À TERRA

### 5.1. A ESTRUTURA FUNDIÁRIA CONCENTRADA

O Brasil possui um dos maiores índices de concentração da propriedade da rural. Isso é fruto de 500 anos de apropriação privada da terra.

Segundo Horácio Martins de Carvalho no Brasil encontram-se os maiores latifúndios do mundo.

*A soma das 27 maiores propriedades existentes no País atinge uma superfície igual àquela ocupada pelo Estado de São Paulo, e a soma das 300 maiores atinge uma área igual à de São Paulo e do Paraná. Por exemplo, uma das maiores aquela da Jarí S.A. que fica parte no Para e no Amapá, tem área superior ao Estado de Sergipe<sup>79</sup>*

Os levantamentos<sup>80</sup> realizados pelo INCRA e pelo IBGE mostram que a concentração fundiária, ao invés de diminuir, cresce. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no censo Agropecuário de 1995, indicava que os estabelecimentos de até 10 hectares eram 53,1% do total e ocupavam 3% da área. Do outro lado, os estabelecimentos rurais acima de 1.000 hectares eram 1,1% dos estabelecimentos rurais e ocupavam 43,5% da área total. Em 2003, de acordo com os dados cadastrais do INCRA, o número de imóveis com menos de 10 hectares estava reduzido a 31,6% dos estabelecimentos, ocupando somente 1,6%

---

<sup>79</sup> CARVALHO, Horácio Martins. *O Campesinato no século XXI: Possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil*. Petrópolis, Vozes. 2005. p. 48.

<sup>80</sup> Senado Federal. *Reforma Agrária Quando? A CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Brasília: Senado Federal. 2006.p.43.

da área, enquanto o número de imóveis com área superior a 1.000 hectares representava 1,6% dos imóveis, mas ocupavam 46,8% da área.

*Um dado significativo emerge da comparação dos dados cadastrais do INCRA de 1992 a 1998. Segundo esses dados, os imóveis rurais acima de 2.000 hectares que, em 1992, ocupavam 121.874.647 hectares, em 1998 passam a ocupar 178.172.765 hectares. Ou seja, tiveram um acréscimo de área superior a 56 milhões de hectares. No mesmo período foram destinados a reforma agrária só 16 milhões.*<sup>81</sup>

Isto significa que para cada hectare destinado a reforma, o latifúndio concentrou mais 3,5 hectares.

Esses dados demonstram que, no Brasil, muitos têm pouca terra e poucos têm muita terra. Isso quer dizer que a distribuição da propriedade rural se equipara a da renda. Essa concentração é medida pelo índice de Gini<sup>82</sup> que varia de zero (igualdade absoluta) a 1 (concentração absoluta). O índice brasileiro é de 0,843<sup>83</sup>, próximo à concentração absoluta.

Os levantamentos revelam, ainda, que associada à concentração da propriedade rural soma-se a improdutividade da terra. De acordo com os dados do INCRA, 54,7% dos imóveis classificados como grandes propriedades, são considerados improdutivos. Isso significa que mais de 133 milhões de hectares de terras não cumprem sua função social, o que as tornam suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Somando as terras improdutivas, as terras públicas e as terras devolutas, verifica-se que o Brasil dispõe de 311.092.625,50 hectares<sup>84</sup> que poderão ser destinados a reforma agrária.

Segundo Horácio Martins de Carvalho<sup>85</sup>, esses dados podem ser ainda maiores porque estas informações são extraídas do cadastro do INCRA, que é declarado pelos próprios proprietários. Implicar dizer que se for feito um levantamento mais criterioso tecnicamente

<sup>81</sup> CNBB. *Os pobres possuirão a terra. Pronunciamento de bispos e pastores sinodais sobre a terra*. São Paulo: CNBB, 2006. p. 25.

<sup>82</sup> O índice de Gini é um indicador muito utilizado para medir o grau de concentração de uma distribuição qualquer, como, por exemplo, da renda e da terra. Ele assume valores que podem variar de zero (onde não existe concentração, a igualdade é absoluta) a um (a concentração é absoluta, a desigualdade é total). A escala mais usada para medir o grau de concentração da propriedade da terra, em função do índice de Gini e a seguinte: a) Até 0,100: concentração nula; b) de 0,101 a 0,250, concentração fraca; c) de 0,251 a 0,500, concentração média; d) de 0,501 a 0,700, concentração forte; e) de 0,701 a 0,900, concentração muito forte; e f) acima de 0,900, concentração muito forte tendendo a absoluta.

<sup>83</sup> Senado Federal. *Reforma Agrária Quando? A CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Brasília, Senado Federal, 2006.p. 41.

<sup>84</sup> Idem. Op. cit. p. 213.

<sup>85</sup> CARVALHO. Op. cit. p. 48.

pelo órgão responsável, se constatará que muito mais propriedades não cumprem sua função social.

Verifica-se que outro traço marcante da estrutura fundiária brasileira é a ausência de informações confiáveis, uma vez que o cadastro do INCRA tem caráter declaratório, podendo apresentar enormes falhas.

Neste sentido o ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto, em depoimento a CPMI, declarou:

*Se somarmos todas as informações de que dispomos no cadastro do INCRA (que é o grande cadastro dos imóveis rurais), com as áreas cadastradas dos Institutos de terras estaduais, com as áreas urbanas, os rios, estradas, as ferrovias, os lagos e toda a parcela do território brasileiro de alguma maneira formalizada – dos 850 milhões de hectares de que dispõe o território nacional – vamos encontrar 650 milhões de hectares formalmente identificados em algum cadastro. Portanto estamos falando de algo em torno de 200 milhões de hectares neste país que não guardam identificação com nenhuma instituição do Estado brasileiro. É evidente que um país como o nosso não tem direito de entrar no século XXI ou de continuar no século XXI sem se assenhorar integralmente de seu território<sup>86</sup>.*

Essa desinformação abre possibilidades para ilegalidade e, ao mesmo tempo instabilidade jurídica. Além de incentivar prática comum na história brasileira, a grilagem de terras que, por sua vez, alimenta outras práticas ilegais.

De fato, ao lançar um olhar criterioso sobre a realidade fundiária, percebe-se claramente que todas as áreas foram apropriadas por alguém que se diz dono, ou seja, muito provavelmente várias propriedades têm uma área maior do que indicam os títulos.

Dentre as finalidades dessa prática destacam-se aquisição de terras em grande escala para revenda, obtenção de altos financiamentos para projetos agropecuários, exploração ilegal da madeira, para pagamentos de dívidas fiscais e obtenção de indenização desapropriatória.

O processo de grilagem é sustentado pela violência e pela corrupção. É costumeiro os grileiros expulsarem os posseiros, seringueiros, índios e comunidades quilombolas de suas terras por meio de pistoleiros. Expulsos os moradores, o passo seguinte é a falsificação de documentos de propriedade, contando com a conivência dos cartórios e de funcionários do INCRA que encobrem as irregularidades.

---

<sup>86</sup> Senado Federal. *Reforma Agrária Quando? A CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2006. p. 44.



A gravidade e o alcance da grilagem de terras ficou demonstrada no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da grilagem, que apontou que os proprietários ou detentores de imóveis rurais cadastrados e com área acima de 10 mil hectares notificados não apresentaram nenhuma documentação ao INCRA. Conclui o estudo que, no ano de 2000, o Brasil possuía 1.438 imóveis rurais com áreas superiores a 10 mil hectares suspeitos de grilagem, somando 46 milhões de hectares. Apesar de reconhecer o fenômeno da grilagem, os governos pouco têm feito para romper com a histórica cumplicidade do Estado no processo de invasão de terras públicas.

A proposta de unificação de registros cadastrais entre os órgãos federais, estaduais e municipais nem chegou a sair do papel. Por sua vez, a portaria 558, editada em 1999 pelo INCRA tratando do cancelamento de títulos duvidosos de propriedades, no sistema nacional de cadastro rural, cancelou apenas 422 latifúndios.

Outras medidas de controle foram editadas, a exemplo da Lei 10.267/2001, instituindo o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), o Código Identificador da Propriedade gerado pela georreferenciamento e ainda, obrigatoriedade dos cartórios encaminhar ao INCRA relatório mensal sobre as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, loteamento, desmembramento, entre outros.

Mesmo verificando avanços na legislação que visa acabar com a grilagem, de acordo com a CPMI não pode afirmar que no Brasil existe uma política consolidada de combate a essa prática:

*Apesar de diversas propostas e da constituição de um aparato legal que pode contribuir para o combate a grilagem, não é possível afirmar a existência de uma política pública consolidada. O Governo Federal ainda não implementou um registro único de terras, nem ao menos um registro específico para grandes propriedades, também não há articulação e cruzamento de dados entre os órgãos fundiários nos três níveis de governo...*<sup>87</sup>

Com efeito, é de se perguntar: quais as melhorias foram feitas nos órgãos responsáveis pela fiscalização? Se isso não acontece, de nada adianta criar leis avançadas.

---

<sup>87</sup> Senado Federal. **Reforma Agrária Quando? A CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2006.p. 53.

## 5.2 - REFLEXOS DA CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA

A alta concentração da propriedade da terra gera relações econômicas, sociais, políticas e culturais consolidadas em uma estrutura agrária inibidora do desenvolvimento, entendido como crescimento econômico, justiça social, sustentabilidade ambiental e extensão da cidadania democrática ao campo brasileiro.

A pobreza e a exclusão social no meio rural é o resultado da concentração da terra que há anos determina as relações sociais no campo. O agronegócio, nova forma de apresentação do latifúndio, que moderniza a estrutura conservadora da agricultura, aprofunda a desigualdade, motivo pelo qual a maior parte das pessoas que habitam o campo situa-se abaixo da linha da pobreza. Esta situação leva milhares de famílias agricultoras a buscarem nas cidades alternativas de sobrevivência. A falta de política agrícola eficaz voltada para agricultura familiar, somada a transferência de recursos públicos para as grandes propriedades, fizeram aumentar o êxodo rural. Segundo a CNBB, entre 1996 e 2000, mais de cinco milhões de agricultores<sup>88</sup> deixaram o campo. Esse enorme contingente, agora de sem-terra, sem lugar para morar e trabalhar, são obrigados a morar nas favelas ao redor das cidades, engrossando o número de desempregados na zona urbana. Estimativas apontam a existência de, aproximadamente, 3,4 milhões<sup>89</sup> de famílias sem terras.

Associada à elevada concentração da terra há uma grande desigualdade no acesso a renda. Essa estrutura agrária, herança colonial, causa pobreza e marginalização.

De acordo com os índices do Censo Demográfico de 2000, aproximadamente cinco milhões de famílias rurais vivem com menos de dois salários mínimos mensais, índices estes que, com pequenas variações, são encontrados em todas as regiões do País. É na área rural brasileira que se encontram os maiores índices de mortalidade infantil, incidência de doenças, de analfabetismo. Essa situação decorre das restrições ao acesso aos bens e serviços

---

<sup>88</sup> CNBB. *Os pobres possuirão a terra. Pronunciamento de bispos e pastores sinodais sobre a terra*. São Paulo: CNBB. 2006. p. 25.

<sup>89</sup> Senado Federal. *Reforma Agrária quando? A CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Brasília: Senado Federal. 2006. p. 202.

indispensáveis à reprodução biológica e social, à fruição dos confortos proporcionados pelo grau de desenvolvimento da nossa sociedade.

Relacionando o aumento da pobreza com a concentração da propriedade da terra, Plínio de Arruda Sampaio se manifesta nos seguintes termos:

*A preocupação com a concentração da terra decorre de um imperativo constitucional, de modo que não vou cansar os senhores com a justificação teórica da necessidade de dividir e distribuir as terras porque temos que cumprir a Constituição... a preocupação com a pobreza (...) justifica plenamente em um país cuja população, em sua grande maioria, é pobre e vive próximo ou abaixo da linha de pobreza absoluta. Hoje em dia, não tem trabalho, porque a tecnologia moderna do agronegócio não emprega muita mão-de-obra. (...) Sobre a distribuição de terra, primeiramente, eu gostaria de dizer que vários, freqüentes, sucessivos e consensuais estudos têm demonstrado que há uma correlação direta entre a concentração da propriedade da terra e a concentração da pobreza. Onde o índice Gini é mais elevado, indicando um grau maior da concentração da propriedade da terra, o índice da pobreza é maior e a gravidade da pobreza é maiores<sup>90</sup>.*

Outra característica marcante da estrutura fundiária brasileira é a violência, estimulada pela impunidade. Segundo a CPT<sup>91</sup>, só no ano de 2006, foram registrados 1.657 conflitos agrários, 384 ocupações, 72 tentativas de assassinatos e 39 mortes. E acrescenta que, nas duas últimas décadas, 1.349 pessoas foram assassinadas em decorrência da luta pela terra. Das 1.003 ocorrências registradas, somente 75 ocorrências resultaram em julgamentos; 64 executores condenados.

Embora em 2006 as ocorrências tenham apresentado uma redução, o quadro é grave e preocupante, uma vez que permanecem intocáveis os alicerces que a sustentam: a concentração da propriedade, sua concepção e defesa como valor absoluto, a insensibilidade dos que dela se apropriam.

A maneira como a propriedade da terra foi distribuída ao longo da história estimula o conflito e legitima a violência. O regime sesmarial, implantado no século XVI, e os demais que o sucederam, a exemplo do sistema inaugurado pela Lei de Terras de 1850, privilegiaram a concentração, impedindo que os trabalhadores pobres e negros tivessem acesso à terra.

---

<sup>90</sup> Senado Federal. *Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Sendo Federal. 2005. p. 43

<sup>91</sup> CPT- *Conflitos no Campo: Brasil 2006*. Goiânia Abril 2007. p. 07.

Em mais de cinco séculos de latifúndio, o Estado Brasileiro tem se mostrado incapaz de solucionar o problema. Em todos os momentos que o Brasil teve oportunidade de efetivar de fato as mudanças profundas capazes de romper com a estrutura dominante, preferiu utilizar-se de medidas paliativas, que não atingem as causas de violação dos direitos fundamentais garantido na ordem constitucional. Em vez de propor políticas públicas adequadas, o poder público, “Judicializa” os conflitos agrários e trata a questão, puramente social, como “caso de polícia”, como fez o governo militar que tratou a questão agrária como questão de segurança militar.

A violência está enraizada na forma como a terra foi distribuída ao longo da História e, por este fato, não pode ser resolvida como caso de polícia. O resultado desse tipo de tratamento dispensado a conflituosidade no campo é o massacre de trabalhadores rurais, a exemplo do massacre de Corumbiária, (RO), Eldorado dos Carajás (PA), entre outros. Devido à maneira como os despejos são efetivados, quando não acaba em tragédias, como os exemplos citados, deixam seqüelas irreparáveis na população dos trabalhadores sem-terra envolvida.

As ações violentas não se restringem aos assassinatos e agressões físicas. “Os métodos usados vão desde a violência psicológica, com as mais diferentes formas de ameaça, passando pela violência contra os bens das pessoas, chegando a violência física como a prisão e a expulsão da terra”<sup>92</sup>.

As interfaces da violência no campo são muitas e vão desde o trabalho escravo ao assassinato de trabalhadores rurais, lideranças sindicais, religiosas, populares, ativistas e até mesmo de advogados que defendem a bandeira da reforma agrária. A execução dos Padres Ezequiel, Josimo e da Irmã Dority Stang, é a expressão nítida da prática reiterada da violência, para garantir o poder do latifúndio.

Na maioria dos casos, essas práticas são realizadas sob o olhar do Estado, reforçando o descrédito dos trabalhadores nos órgãos responsáveis pela aplicação da justiça e ate mesmo na lei como garantidoras do respeito aos direitos fundamentais.

---

<sup>92</sup> RECH, Daniel. *Direitos Humanos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Muad, 2004. p. 118.

Desde a promulgação do Estatuto da Terra, Lei nº. 4.504/1964, o Estado está autorizado, expressamente a realizar a reforma agrária, porém como afirmou-se acima, essa política só é implementada pontualmente para responder situações conflituosas já instaladas há algum tempo.

No Legislativo, os ruralistas, historicamente conseguiram influenciar as decisões, de modo que os congressistas nunca conseguiram remover os entraves legais ao processo de desapropriação e arrecadação de terras para fins de reforma agrária. É no Congresso Nacional que os latifundiários travam o processo de reestruturação fundiária, aprovando leis que dificultam alterações significativas na estrutura agrária.

*Tamanha concentração da propriedade engendra vigorosas relações de poder que projetam suas teias até as mais altas esferas de Brasília... Os ruralistas compõem uma das maiores e mais ativas bancadas corporativas do Congresso Nacional, com Deputados e Senadores em praticamente todos os partidos políticos.*<sup>93</sup>

Quando não conseguem barrar as iniciativas no Legislativo, recorrem ao Judiciário que, com forte tendência conservadora, beneficia os detentores da propriedade da terra. Sem falar que a morosidade verificada nas ações de desapropriações e arrecadação de imóveis para reforma agrária, contrasta com a celeridade nos processos de interesses dos grandes proprietários e grileiros.

*O Supremo Tribunal Federal deve julgar nos próximos dias uma Adin (Ação Direta de Inconstitucionalidade), que pode influenciar os rumos da reforma agrária no país. De acordo com o Estadão de São Paulo, proposta pela CNA (Comissão de Assuntos Fundiários da Confederação Nacional da Agricultura), a ação pede mudanças em partes da Lei 8. 629, que define os critérios para a desapropriação de terras para reforma agrária. Elas seriam inconstitucionais, segundo a CNA. Se aceita, a ação pode inviabilizar a reforma agrária, segundo o presidente do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), Rolf Hackbart. Ele esteve no STF para defender o texto atual da lei, e ao sair declarou: “Não quero ser catastrófico, mas se for concedida liminar a ação, a reforma para”*<sup>94</sup>.

Além disso, o Judiciário tem sido conivente com a impunidade de assassinos e mandantes de assassinatos de lideranças e trabalhadores sem-terra.

---

<sup>93</sup> <sup>93</sup> GARCIA, José Carlos. *O MST entre a desobediência e a democracia*. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *Op. cit.* p.150.

<sup>94</sup> *CNA vai ao Supremo contra reforma agrária*. Disponível em <http://ultima.instanci.uol.com.br/imprime-noticia.php?idnoticia-36041>. Acesso em: 14 de março de 2007.

Dom Tomás Balduino, aponta essa parcialidade do poder judiciário, como uma forma de violência contra os trabalhadores rurais, com a seguinte análise:

*Preciso testemunhar outra forma de violência: a do próprio Judiciário que, para proteger o latifúndio, agride os trabalhadores; os massacra, os humilha e os deixa em situação de extrema dificuldade e de miséria... Cito caso emblemático, o despejo em São Mateus, no qual 123 famílias moravam há quase 50 anos... Oficiais de Justiça, acompanhados de 60 policiais militares e uns 20 jagunços, coordenados pelo suposto proprietário, executaram o despejo. Todas as casas, roças e pomares foram destruídos. As ferramentas apreendidas. O mais grave é que a liminar concedida referia-se a área vizinha a em questão<sup>95</sup>.*

Citando o caso do Engenho do Prado (PE), o Presidente da CPT exemplifica como a ação do Judiciário se constitui em violência contra os trabalhadores rurais.

*Em dezembro de 1997, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, assinou o decreto de desapropriação, o grupo proprietário impetrou mandado de segurança, alegando existir um projeto de reflorestamento de bambus na área. O STF acatou a argumentação e anulou o decreto de desapropriação, mas o projeto técnico de reflorestamento consistia em simulação para evitar a desapropriação...<sup>96</sup>.*

Na opinião do Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)<sup>97</sup>, a responsabilidade pelo aumento da tensão no campo não deve ser imputada aos trabalhadores rurais, quando deste lado só tem mortes, por isso conclui que o judiciário, ao proferir decisões parciais, protege o latifúndio. Revela ainda que há no Brasil um sindicato do crime que estabelece tabela de preço para o assassinato de trabalhadores rurais.

### 5.3. ENTRAVES À REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA

A maioria dos estudos referentes ao meio rural brasileiro considera a reforma agrária como a principal política pública capaz de diminuir a tensão e a pobreza no campo ao passo que elimina uma das principais causas, a concentração fundiária. É a saída para a geração de emprego e renda, para a produção, abastecimento e desenvolvimento do mercado interno e

<sup>95</sup> Senado Federal. *Reforma Agrária Quando? A CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2005.p. 67

<sup>96</sup> *Idem*. p. 68.

<sup>97</sup> *Ibidem*.

para a sustentabilidade ambiental. Em outras palavras, é uma política social, ambiental e, sobretudo, economicamente necessária.

Essa concepção de reforma agrária encontra obstáculos intransponíveis em um modelo de desenvolvimento agrícola centrado na grande propriedade monocultora destinada à exportação.

Não é de hoje que o Brasil vem se esquivando de encarar o problema da terra com seriedade. Desde 1850, quando promulgou a Lei de Terras vem perdendo oportunidades de realizar a reforma agrária. Preferiu manter o monopólio nas mãos dos antigos detentores, excluindo a população pobre, negra e indígena. Agiu da mesma maneira em 1930, na chamada revolução, quando diversos fatores propiciaram as condições necessárias e favoráveis para o reordenamento da estrutura fundiária, uma vez que a crise de 1929 colocava em xeque o modelo implantado. No entanto, as condições criadas não foram suficientes para desencadear um processo capaz de alterar a configuração fundiária. A pressão da elite latifundiária impediu que acontecesse a reforma agrária.

Após a era Vargas cresceu o sentimento por reforma agrária, culminando nas mobilizações que denunciavam a concentração da terra como sendo o entrave ao desenvolvimento nacional e vários projetos de lei dispendo sobre o tema foram apresentados ao Congresso Nacional, mas nenhum obteve aprovação.

Os militares além de abortar o que poderia ser a verdadeira reforma agrária, a substituiu, preferindo a modernização da agricultura, ou melhor, do latifúndio.

Como as tensões no campo não diminuíram, a saída foi a implantar os projetos de colonização na Amazônia.

A reabertura democrática do Brasil fez com que diversos movimentos sociais e entidades se articulassem exigindo a implementação de uma reforma agrária. Um Plano Nacional de Reforma foi elaborado e estabelecia o assentamento de 1,4 milhões de famílias.

Os latifundiários, mais uma vez mostraram sua força, inclusive com a criação da União Democrática Ruralista (UDR), impondo mudanças significativas no plano, de modo que no final de quatro anos, apenas 84.852 famílias haviam sido assentadas<sup>98</sup>.

A partir daí o que se viu foi a criação de programas sem, contudo consistir numa política publica sólida capaz de mexer nesta estrutura arcaica.

Incrível como a oligarquia rural mantém seu poder de influenciar a política agrária sujeitando-a a seus interesses. Quando não é possível evitar a reforma agrária, usa seu poder para diminuir seu alcance.

Outro aspecto que vem influenciado negativamente o desenvolvimento da reforma agrária é o entendimento de que sua efetivação não traz conseqüências econômicas. Desse ponto de vista, o modelo agrário vigente é eficiente e por isso não deve ser alterado, assim sendo não há mais espaço para reforma agrária massiva.

Gláucia Maria Teodoro Reis, apoiada nas lições de Eli da Veiga, observa que:

*O maior obstáculo para um efetivo combate à pobreza rural está na forte crença da elite brasileira em uma idéia negada pela pesquisa econômica de que o crescimento nada tem a ver com a desigualdade; o que leva a pensar que a redistribuição de ativos fundiários não teria sentido econômico.*<sup>99</sup>

O alinhamento do grande capital com a propriedade da terra reforçou na elite rural o seu caráter conservador, uma vez que a concentração não configura mais obstáculo ao avanço do capital, o que leva ao pensamento de que a reforma agrária é coisa do passado.

Esquecem, porém de que este modelo só se torna viável devido ao alto custo que é pago pelo conjunto da sociedade.

Apesar da reforma agrária estar inserida no debate político há alguns anos, não tem sido priorizada e as ações governamentais vêm sendo no sentido de implantar assentamentos

---

<sup>98</sup> Senado Federal. **Reforma Agrária Quando? A CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2006.p. 217.

<sup>99</sup> **Reforma Agrária como Desenvolvimento Econômico**. In: BARROSO, Lucas Abreu e PASSOS, Cristiane Lisita (Orgs.). Op. cit. p.118.



como resposta às pressões sociais. Isso pode ser constatado no sucateamento do órgão responsável pela execução da reforma agrária.

*No Brasil não tem e nunca teve uma política de reforma agrária de abrangência nacional, voltada para alterar significativamente a estrutura fundiária do País. O que se tem realizado nas últimas duas décadas são ações pontuais de assentamentos de famílias de trabalhadores sem-terra em zonas de conflito fundiário ou em áreas que passam por processos de decadência econômica ou de reestruturação produtiva.<sup>100</sup>*

Verificou-se ainda a redução dos recursos públicos destinados à execução dos programas relacionados à reforma agrária. Essa redução decorre da política de contingenciamento orçamentário promovido pelo governo, visando o cumprimento de metas estabelecidas pelo FMI, Banco Mundial.

Além dos problemas de ordem política e econômica, a efetivação da reforma agrária encontra óbices jurídicos, impostos na legislação pela pressão dos “ruralistas”.

A medida provisória 2.183/2001, uma resposta política ao aumento das ocupações de terras promovidas pelos movimentos sociais, alterou várias leis e institutos importantes ao processo de reforma agrária.

As alterações introduzidas por esta medida provisória na lei 8.629/93 fizeram com que ficasse conhecida como “MP Antinvasão”, pois estabelece que imóveis rurais objetos de esbulho ou invasão de terra, motivados por conflito coletivo agrário, não pode mais ser vistoriados e avaliados para fins de reforma agrária por um período de dois anos. Assim, o proprietário ao ser comunicado previamente pelo INCRA da vistoria, poderá alegar o “esbulho” e reclamar a proteção estabelecida.

Uma vez estabelecido o conflito, o impedimento da vistoria só vai prolongar e por vezes, agravar ainda mais a situação.

Prevê ainda a exclusão de qualquer programa de reforma agrária, de quem for identificado como participante direto ou indireto em conflito agrário, contrariando a constituição federal, por isso deve ser revista.

---

<sup>100</sup> FRANÇA, Caio Galvão, SPAROVEK, Gerd (Coord.). *Assentamentos em Debate*. Brasília:MDA/NEAD, 2005. p. 43.

Art. 2 omissis.

*§ 6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessas vedações.*

*§ 7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo administrativo de vistoria ou avaliação para fins de reforma agrária, ou que esteja sendo objeto de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim quem for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, seqüestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.*

*§ 8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos.*

*§ 9º Se, na hipótese do § 8º, a transferência ou repasse dos recursos públicos já tiverem sido autorizados, assistirá ao Poder Público o direito de retenção, bem assim o de rescisão do contrato, convênio ou instrumento similar.*

O Decreto n°. 578/92 deu nova regulamentação ao lançamento dos títulos da dívida agrária. Levando em consideração o disposto nos artigos 184 da Carta Magna, 105 do Estatuto da Terra e 5º. da Lei 8.177/91, que tratam da cláusula de preservação do valor real da terra, este decreto faz incidir juros compensatórios e correção monetária sobre os TDA's (Art. 4º. § 1 e art. 8º.), distorcendo completamente a finalidade sancionatória da desapropriação, na medida que converte a desapropriação em ativo financeiro.

Nesta mesma linha de raciocínio concluiu o relatório vencido da CPMI da Terra:

*Com a metamorfose infraconstitucional, conseguiu inverter completamente o sentido da justiça distributiva que deve conter a política de reforma agrária: a terra improdutiva é premiada com sua transformação em ativo financeiro, enquanto as terras produtivas permanecem subordinadas as regras de valorização de mercado<sup>101</sup>.*

<sup>101</sup> Senado Federal. **Reforma Agrária Quando? A CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2006. p. 260.

Defende ainda a inconstitucionalidade dos referidos dispositivos, uma vez que o proprietário que não cumpre a função social da propriedade, violando o art. 184 da Constituição Federal está sendo beneficiado.

A ação de desapropriação, de competência exclusiva da União, deve ser precedida de decreto declaratório definindo o imóvel de interesse social, para fins de reforma agrária, ser proposta pelo órgão executor da reforma agrária (INCRA). É o que determina a lei complementar nº. 76/93.

Em 1996, esta lei recebeu alterações no sentido de acelerar ainda mais o rito especial: o depósito à disposição do juízo, referente às benfeitorias, assim com o lançamento dos TDA's relativos a terra nua, devem ser feitos pelo INCRA antes mesmo de ajuizar a ação de desapropriação e a emissão do INCRA na posse em no máximo, 48 hora após o ajuizamento da ação.

Contudo, as alterações inseridas pela lei complementar nº. 88/96, que visavam conferir celeridade processual, na prática não surtiu efeito, uma vez que as ações de desapropriações demoram anos até serem julgadas definitivas. Sem falar nos inúmeros casos em que o processo é obstado pela concessão de liminares, mandado de segurança e até mesmo ações declaratórias de produtividade, protelando o andamento por vários anos.

As deficiências na prestação dos serviços jurisdicionais constituem grave obstáculo ao processo de reforma agrária. Este Poder, salvo as raras exceções, não tem demonstrado sensibilidade aos reclames sociais referentes à problemática agrária. Por vezes negam promover a emissão imediata do INCRA na posse do imóvel, mesmo com todos os requisitos legais preenchidos (decreto declaratório, depósito referente ao pagamento das benfeitorias e comprovação da emissão dos TDA's referente ao valor da terra nua).

A reforma agrária deve ser entendida como uma ação estatal essencial à consolidação do processo democrático. Exige que o Estado reoriente sua política de investimento que até hoje está direcionada à manutenção de um modelo de desenvolvimento rural centrado na grande propriedade. Neste sentido é necessária a redução de apoio aos complexos rurais e bancar uma política de reforma agrária aliada à criação de instrumentos de apoio à produção da agricultura familiar, na perspectiva de construção de um modelo de desenvolvimento, cujo

objetivo seja proporcionar aos trabalhadores aumento da renda e melhoria da qualidade de vida.

Portanto, a reforma agrária deve ser percebida como uma política estratégica para possibilitar, não só a distribuição da terra, mas efetivas mudanças no padrão de desenvolvimento. Em outras palavras, a criação de novas unidades de produção familiar deve ser parte de um projeto político no sentido de alterar as condições socioeconômicas de grande parte da população brasileira.

Desta forma, a reforma agrária não deve ser entendida somente com cunho social, como uma esmola às famílias extremamente pobres. Deve ser entendida como uma política de desenvolvimento econômico.

O desenvolvimento desta concepção de reforma agrária requer a ação conjunta de todos os órgãos do Estado. As ações devem ser integradas de forma que sejam potencializadas e não fragmentadas, pois a reforma agrária não pode ser uma ação isolada. Exige a conjugação de políticas em diferentes áreas como saúde, educação, transportes, energia, comercialização, assistência técnica, entre outros, sob pena de os agricultores abandonarem suas propriedades.

Como dito alhures, para viabilizar este modelo de reforma agrária, urge a adoção de uma política de desenvolvimento rural que tenha na agricultura familiar seu epicentro.

Os avanços verificados nos últimos anos, especialmente em relação aos dispositivos legais que tratam da desapropriação de terras e do sistema de registro público, não foram suficientes para remover na legislação infraconstitucional, lacunas que proporcionam processos indenizatórios superiores ao valor das terras desapropriadas para fins de reforma agrária, constituindo numa transferência de riqueza abusiva para os donos da terra.

## CONCLUSÃO

A estrutura fundiária brasileira é uma herança história. Guarda raízes no processo de colonização do Brasil, sobretudo na implantação do Regime das Sesmarias que partilhou o território em grandes latifúndios.

Toda a legislação criada no Brasil, desde a ocupação até os dias atuais, não foi capaz de solucionar o grande problema agrário brasileiro. As leis do Brasil - Colônia criou e protegeu a grande propriedade que ainda hoje persiste.

O Código Civil de 1916, reafirmou a segurança dos grandes proprietários de terras ao preconizar a propriedade como um direito absoluto, individual e intangível, restando assim, aos sem-terra, a luta pelo acesso à terra. As lutas organizadas dos trabalhadores rurais conseguiram inserir na agenda política nacional a reforma agrária.

As constantes manifestações populares expuseram a gravidade dos conflitos pela posse da terra e das contradições sociais vividas pela população no meio rural, gerando uma “efervescência social” propícia a introdução de mudanças na estrutura fundiária.

Os crescentes reclames sociais por uma reforma agrária capaz de romper com a estrutura agrária arcaica, levaram o Brasil, em pleno Regime Militar, aprovar o Estatuto da Terra, considerado um marco jurídico na luta pela reforma agrária, uma vez que trouxe inovações ao Direito Agrário, como por exemplo o módulo, que estabeleceu a indivisibilidade da pequena da pequena propriedade. Além da classificação dos imóveis rurais. Também criou

as condições para desapropriação para fins de reforma agrária, como forma de eliminar os conflitos agrários.

Apesar de muito festejado, por todos aqueles que almejavam o aperfeiçoamento das relações jurídicas e econômicas agraristas, O Estatuto da Terra serviu apenas para desarticular a luta pela reforma agrária.

As ações desencadeadas a partir do Estatuto da Terra propiciaram a implantação da modernização conservadora da agricultura, com a adoção da mecanização intensiva, utilização de insumos químicos, entre outros. Houve a modernização do campo, mas a estrutura fundiária permaneceu intocável.

Os efeitos do latifúndio, transformado em agronegócio, são o aumento da concentração da terra, da exclusão social e o êxodo rural, devido a expropriação e expulsão de milhões de trabalhadores do campo para as periferias das cidades. Dessa forma, ao invés de assegurar a todos a oportunidade de acesso à terra, limitou o ainda mais.

O princípio da função social da propriedade rural, contemplado no Estatuto da Terra e levado para a Constituição Federal de 1988, acarretou importantes mudanças no regime jurídico da propriedade, uma vez que a função social, inserta no inciso XXII do artigo 5 da Constituição, passou a integrar o conteúdo do direito de propriedade. Esta alteração mostra que a Carta Magna refutou claramente a concepção, há muito tempo superada, de propriedade absoluta, que visa única e exclusivamente a satisfação do interesse do proprietário.

Na nova concepção o direito à propriedade está condicionado ao exercício da função social, que consiste no aproveitamento racional e adequado do solo, preservação do meio ambiente e na observação do bem-estar social dos proprietários e empregados. Assim, aquele proprietário que não cumprir simultaneamente todos os requisitos da função social, não possui o direito de propriedade e conseqüentemente não é merecedor da proteção jurídica. Além disso, a propriedade deve ser desapropriada para fins de reforma agrária.

Embora a Constituição Federal tenha inovado ao inserir a função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivas, autorizando o Estado a efetivar a reforma agrária, por meio da desapropriação do imóvel rural improdutivo, as

políticas nesse sentido não passam de programas isolados e pontuais para responder os conflitos agrários já instalados.

Por outro lado, o avanço da reestruturação fundiária é barrado no poder Legislativo, com a aprovação leis que impõem obstáculos aos processos de desapropriação e arrecadação de terras para a reforma agrária, a exemplo da medida provisória nº. 2.183/2001, que estabeleceu regras para as vistorias e os procedimentos de desapropriação de áreas onde houve esbulho possessório.

Quando os grandes proprietários não emperram a reforma no Legislativo, recorrem ao Judiciário, onde a morosidade nas decisões das ações de desapropriação contrasta com a celeridade na concessão de liminares determinando a reintegração de posse de propriedades improdutivas e criminalizando os movimentos sociais que lutam pela distribuição equitativa da terra.

Diante do exposto, constata-se que a democratização da terra é a única maneira de garantir paz, justiça e cidadania para mais de 3,5 milhões famílias de trabalhadores rurais sem-terra, mas para isso, além de mudanças no âmbito jurídico, é necessário repensar a forma como está sendo executada a Política de Reforma, para que a mesma possa ser mais efetiva no combate à pobreza e contribuir para a construção da cidadania no meio rural.

## REFERÊNCIAS

CÂMARA, Antônio. **A atualidade da Reforma Agrária – de canudos aos sem-terra: utopia pela terra.** Disponível em: [http:// www.ufba.br~revistao 03camara.html](http://www.ufba.br/~revistao03camara.html). Acesso em 06 de junho de 2006.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro. **Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana.** In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lista (Coords.). **Direito Agrário Contemporâneo.** Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

CARVALHO, Horácio Martins. **O Campesinato no século XXI: Possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil.** Petrópolis, Vozes. 2005.

**CNA vai ao Supremo contra reforma agrária.** Disponível em: [http: ultima instancia.uol.com.br;imprime-noticia.php;idnoticia-36041](http://ultima.instanci.uol.com.br/imprime-noticia.php?idnoticia-36041). Acesso em: 14 de março de 2007.

**Como a CUT pode entrar numa fria ao ajudar o MST:** Contexto; Revista Veja. Edição 1997, ano 40. 28 de fevereiro de 2007.

COMPARATO, Fabio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade.** In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A Questão Agrária e A Justiça.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

**CPT. Conflitos no Campo:** Brasil 2006. Goiânia: abril 2007.

FERNANDES, Bernardo Maçano. **O MST no Contexto da Formação Campesina no Brasil.** In: STROZAKE, Juvelino Jose (Org.). **A Questão Agrária e a Justiça.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.



FRANÇA, Caio Galvão; SPAROVEK, Gerd (Coord.). **Assentamentos em Debate**. Brasília. MDA NEAD. 2005.

GARCIA, José Carlos. **O MST entre a Desobediência e a Democracia**. In: *STROZAKE*, Juvelino Jose (Org.). **A Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

GUIMARAES, Alberto Passos. **Quatro Séculos de Latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

JÚNIOR, Joaquim Modesto Pinto, FARIAS, Valdez Adriani. **Função Social da Propriedade: Dimensões trabalhistas e Ambientais**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. **História dos Movimentos Sociais no Campo em Sergipe: uma abordagem preliminar**. Disponível em: <<http://www.ufs.br>>. Acesso em 05 de maio de 2007

MARQUES, Benedito Ferreira. **Curso de Direito Agrário Brasileiro**. 6ª edição, revista, ampliada e atualizada. Goiânia: Editora AB, 2005.

MARTINS, José de Souza; **O cativo da Terra**; São Paulo: Hucitec, 1990.

NETO, Antônio José de Matos. **Função Ética da propriedade imobiliária no Código Civil**. In: BARROSO, Lucas Abreu; PASSOS Cristiane Lisita (Coord.). **Direito Agrário Contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

\_\_\_\_\_. **A Questão Agrária No Brasil: Aspectos Sócio-Jurídicos**. Disponível em: <http://www.abda.com.br/texto/AntonioJMNeto/pdf>. Acesso. 23 de outubro de 2006.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios de Direito Agrário na Constituição Vigente**. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

**Os pobres possuirão a terra**. Pronunciamento de bispos e pastores sinodais sobre a terra. São Paulo: CNBB, 2006.

OSÓRIO, Ligia Maria, **Terra, Direito e Poder: O latifúndio improdutivo na legislação agrária brasileira**. Disponível em: <http://www.unicamp.br/aba/boletins/b27/04.htm> Acesso em 23 de maio de 2007.

PANINI, Carmela, **Reforma Agrária Dentro e Fora da Lei: 500 anos de História Inacabada**. São Paulo: Edições Paulinas. 1990.

PASSOS, Cristiane Lisita. **A Função Social do Imóvel Rural**. In: BARROSO Lucas Abreu; PASSOS, Cristiane Lisita (Coords.). **Direito Agrário Contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

PEREIRA, Rosalinda P. C. Rodrigues. **A Teoria da Função Social da Propriedade Rural e seus Reflexos na Acepção Clássica de Propriedade**. In: STROZAK, Juvelino José (Org.) **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

RECH, Daniel. **Direitos Humanos no Brasil**, Rio de Janeiro: Editora Muad, 2004.

**Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil**. Brasília: Senado Federal 2006.

REIS, Gláucia Maria Teodoro. **Reforma Agrária como Desenvolvimento Econômico**. In: BARROSO, Lucas Abreu, PASSOS, Cristiane Lisita (Coords.). **Direito Agrário Contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

ROCHA, Tony. **A Luta dos Movimentos Sociais pela Efetividade de Direitos**. Disponível: [http://www.uel.br/grupo/pesquisa/gepal/lr 60-70.pdf](http://www.uel.br/grupo/pesquisa/gepal/lr%2060-70.pdf). Acesso em 01/06/2007.

SAUER, Sérgio. **Movimentos Sociais Rurais em Múltiplas Dimensões: A Luta pela Terra e a Reinvenção do Rural**. Disponível em: <http://www.nead.org.br/index.php?acao=bibliotecaID=266>. Acesso. Em: 05 de junho de 2007.

SILVA José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros. 2005

SILVEIRA. Domingos Sávio Dresch. **A propriedade agrária e suas funções sociais**. In. SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch; XAVIER, Flavio Sant'Anna (Orgs.). **O direito Agrário em Debate**. Porto Alegre. 1998.

STROZAKE, Juvelino José. **Reforma Agrária e os Direitos Difusos e Coletivos - a ocupação coletiva de terras como forma de acesso a justiça - a função social da propriedade rural e os fins sociais do processo civil**. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **Questões Agrárias: Julgados Comentados e Pareceres**. São Paulo: Editora Método, 2002.

TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães. **Função Social da Propriedade Rural: Com Destaque para a Terra no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: LTR, 2000.

TOURINHO Fernando da Costa. Legitimidade dos Movimentos Populares. *In*: STROZAK, Juvelino José (Org.). **Questão Agrária e a Justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2000.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao Direito a Reforma Agrária: O Direito face aos novos conflitos sociais**. São Paulo. LED Editora de Direito. 1998.

VIAL, Sandra Regina Martini. **A Propriedade da Terra: Análise Sóciojurídica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

## **ANEXOS**